

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Autonomie locali e istituzioni sovranazionali. Il problema del buon governo tra globalizzazione e localizzazione alla luce del pensiero einaudiano**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/96573> since 2020-11-07T01:09:37Z

*Publisher:*

Edizioni scientifiche italiane

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche  
dell'Università di Torino, nuova serie 11



Questo volume, sprovvisto del taloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 56,00

ISBN 978-88-495-2207-5



801107311

Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo  
in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)

11



*dsg*

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche  
dell'Università di Torino

# Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)

a cura di  
STEFANO SICARDI

Edizioni Scientifiche Italiane



Le autonomie territoriali  
e funzionali nella provincia  
di Cuneo  
ESI

Nella stessa collana:  
nuova serie

1. *Valori e principii del diritto romano. Atti della Giornata di studi per i 100 anni di Silvio Romano Maestro di Istituzioni* (Torino, 12 ottobre 2007), a cura di Andrea Trisciuoglio, 2009.
2. *La dimensione tacita del diritto*, a cura di Raffaele Caterina, 2009.
3. *L'identità plurale della filosofia del diritto. Atti del XXVI Congresso della Società Italiana di Filosofia del Diritto* (Torino, 16-18 settembre 2008), a cura di Patrick Nerhot, 2009.
4. *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, a cura di Rosanna Gambini e Margherita Salvadori, 2009.
5. *La funzione giurisprudenziale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario. Atti dell'Incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche - VII Edizione, Torino 9-10 ottobre 2009*, a cura di Alberto Oddenino, Elisa Ruozzi, Annamaria Viterbo, Lorenza Mola e Ludovica Poli, 2010.
6. *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, a cura di Stefano Sicardi, 2010.
7. *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Leonardo Lenti, Gabriella M. Racca e Alessandra Rossi, 2010.
8. GIANLUCA RUGGIERO, *Gli elementi soggettivi della tipicità. Indagine sugli elementi normativi soggettivamente pregnanti della fattispecie penale*, 2011.
9. *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di Mario Dogliani, 2011.
10. SERGIO DELLAVALLE, *Dalla comunità particolare all'ordine universale*, vol. I, *I paradigmi storici*, 2011.

## Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)

Ricerca

del Corso di Laurea in Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo  
della Facoltà di Giurisprudenza di Torino,  
approvata e finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo  
e dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino

Coordinatore del progetto:

prof. STEFANO SICARDI, ordinario di Diritto Costituzionale  
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino  
Presidente del Corso di Laurea in Scienze del Diritto Italiano  
ed Europeo di Cuneo

Comitato scientifico:

prof. ENRICO GENTA, ordinario di Storia del Diritto e Vicepresidente  
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino (parte I),  
prof. ROBERTO CARANTA, ordinario di Diritto Amministrativo  
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino  
sede di Cuneo (parte II)



Edizioni Scientifiche Italiane

*Il presente volume è stato stampato con il contributo della Fondazione della Cassa di Risparmio di Cuneo e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.*

SICARDI, Stefano (a cura di)  
Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo  
in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)  
Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino  
nuova serie, 11  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011  
pp. VI+554; 24 cm  
ISBN 978-88-495-2207-5

© 2011 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
E-mail: [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)  
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

## Indice

STEFANO SICARDI, *Le autonomie territoriali e funzionali in contesti non metropolitani e transfrontalieri: riflessioni e prospettive* 1

### PARTE I

Le autonomie territoriali e funzionali.  
Profili di storia del diritto e delle idee

ALBERTO RINAUDO, *La riscossione della Quadragesima Gallicarum nelle epigrafi dell'area cuneese (I-III secolo D.C.)* 17

BÉNÉDICTE DECOURT HOLLENDER, *Tutelle sénatoriale et sanction du respect des droits des communautés et des hommes du Comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle* 49

ELISABETTA COSCIA, *Aspetti delle autonomie locali nella provincia di Cuneo in prospettiva storica* 63

ALBERTO ODDENINO-PAOLO SILVESTRI, *Autonomie locali e istituzioni sovranazionali. Il problema del buon governo tra globalizzazione e localizzazione alla luce del pensiero einau-diano* 97

### PARTE II

Le autonomie territoriali e funzionali.  
Aspetti del diritto vigente italiano e francese

MONICA ROSANO, *La Provincia nel sistema italiano delle autonomie locali: linee di un'evoluzione* 135

|                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ALESSANDRO CIATTI, <i>Considerazioni civilistiche sui consorzi in materia di acque</i>                                                                                     | 415 |
| MICHELE ROSBOCH, <i>Il diritto allo studio universitario fra autonomie e sussidiarietà: un confronto fra Italia e Francia</i>                                              | 437 |
| SIMONA RODRIQUEZ, <i>Il ruolo delle Camere di Commercio quali autonomie funzionali. Prospettive generali. Ricadute sulle problematiche locali: l'ente camerale cuneese</i> | 449 |
| SIMONA RODRIQUEZ, <i>I servizi di interesse economico-generale in una prospettiva transfrontaliera. Prospettive generali e ricadute sulle problematiche locali</i>         | 497 |



*Autonomie locali e istituzioni sovranazionali.  
Il problema del buon governo tra globalizzazione  
e localizzazione alla luce del pensiero einaudiano*

di Alberto Oddenino, Paolo Silvestri<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione: ripartendo da Einaudi. - 2. L'economico e l'istituzionale nel pensiero di Einaudi: tra locale e globale. - 2.1. Buon governo e buona società: alla ricerca del fondamento. - 2.2. Economico e politico, funzionalismo e federalismo. - 2.3. Globale e locale. - 2.4. Istituzionale e simbolico. - 3. Attualità del pensiero einaudiano: sussidiarietà e ruolo delle autonomie locali nello spazio di integrazione europea e globale. - 3.1. Sussidiarietà e buon governo. - 3.2. Enti locali e proiezione globale. - 3.3. Paradigma reticolare e *good governance*. - 4. Conclusioni: tornare a Einaudi.

1. *Introduzione: ripartendo da Einaudi*

I vari tentativi di definire concettualmente la *globalizzazione* e i relativi mutamenti economici, sociali, politici, giuridici o, in una parola, *istituzionali*, sono spesso sfociati nel ricorso a ossimori o espressioni che rivelano una *tensione costitutiva* di elementi diversi dotata di tratti anche contraddittori, che impediscono di ridurre la molteplicità di tali fenomeni a un'unità categoriale.

A questo proposito, il neologismo *Glocal* (coniato con la crasi fra globale e locale) è forse il termine più emblematico<sup>2</sup>. Peraltro, anche il ricorso alla metafora della *rete*, variamente applicata all'ambito del sociale quanto a quello dell'istituzionale<sup>3</sup> – come nel caso della *mul-*

<sup>1</sup> Questo contributo è frutto dello sforzo comune e del confronto fra i due autori. Ad essi congiuntamente si devono i paragrafi 1 e 4, mentre il paragrafo 2 è opera di Paolo Silvestri (Ricercatore a tempo determinato di Filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino e 'Luigi Einaudi Chair Holder' presso la Cornell University, Ithaca, N.Y.) e il paragrafo 3 è opera di Alberto Oddenino (Professore di Diritto internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino).

<sup>2</sup> R. ROBERTSON, *Glocalization. Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*, in M. FEATHERSTONE, M. LASH, R. ROBERTSON (eds.), *Global modernities*, Sage, London-Thousand Oaks (Cal.) 1995, pp. 25-44.

<sup>3</sup> Si v. P. HERITIER, *Urbe-internet. Vol. 1. La rete figurale del diritto*, Giappichelli, Torino 2003.

*tilevel governance* – ha spesso rappresentato l'esigenza di rappresentare la complessità e consentire al contempo il superamento di concezioni gerarchiche o comunque fondate su un unico centro<sup>4</sup>. Si tratta di una dinamica particolarmente significativa ed evidente se ci si pone dalla prospettiva di analisi del ruolo, attuale o potenziale, delle autonomie locali nel processo di globalizzazione.

D'altra parte, anche i tentativi più equilibrati di precisare la natura e i rischi variamente correlati ai processi di globalizzazione si sono imbattuti in risultati non sempre coerenti, ben rappresentati dall'esito, a tratti paradossale, che vede il concetto di 'crisi' e di 'rischio' spesso connotati (anche) mutuando il significato cinese di 'pericolo-opportunità'.

Occorre pertanto confrontarsi con tale complessità evitando che termini e teorie, che pure possono essere frutto di una felice intuizione, si caratterizzino in senso riduzionistico, generando rischi di banalizzazione. Circostanza questa cui non è alieno il dibattito, spesso troppo ideologicamente connotato, tra fautori e detrattori della globalizzazione, dell'unità europea, della moneta unica, del federalismo e delle autonomie locali. Dibattito nel quale, fra l'altro, sembra rimanere sullo sfondo il grande interrogativo sulla natura dell'*'economico'* e del suo rapporto con l'*'istituzionale'*.

Viene allora da chiedersi se la tensione costitutiva sussistente tra le suddette polarità – globale-locale, pericolo-opportunità, economico-istituzionale – non abbia a che fare con la natura sfuggente dell'*'economico'*, qui inteso come una delle categorie più ambigue e ambivalenti, ma non meno decisive, della modernità<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cfr., fra i vari studi a riguardo, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna 2000; S. CASSESE, *La crisi dello stato*, Laterza, Roma-Bari 2002.

<sup>5</sup> Si tratta di un problema dalla portata evidentemente enorme, e a cui, in questa sede, non può che farsi solo breve cenno. Limitandosi a due fra i molti riferimenti rilevanti nel pensiero del Novecento, basti considerare la critica che all'emersione dell'economico (e alle sue conseguenze sul politico e il giuridico) è stata variamente rivolta da due pensatori molto distanti, se non opposti, fra loro: H. ARENDT, *Vita Activa. La condizione umana*, tr. it. Bompiani, Milano 2000; e C. SCHMITT, *Il concetto di politico* [1932], in Id., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, tr. it. il Mulino, Bologna 1972, pp. 87-208. Ma si potrebbe anche ricordare l'importanza (seppur problematica) che Croce tentò di conferire alla categoria dell'economico, non solo nella sua tetralogia dello Spirito, ma anche come chiave interpretativa della modernità. Einaudi, pur senza un afflato speculativo come quello di questi autori, mostra invece una maggiore conoscenza della realtà storico-economica, e una peculiare attenzione all'esperienza e al vivere concreto dell'*'uomo comune'* che, a giudizio di chi scrive, spiegano la sua consapevolezza del duplice carattere di rischio-opportunità proprio dell'economico. In tema si

Orbene, tra fautori e detrattori, pare opportuno porsi nel *'mezzo'*, nell'intento di evitare tre ricorrenti pericoli derivanti dal confronto con la summenzionata tensione costitutiva. Tali pericoli sono sintetizzabili nelle tre procedure logico-argomentative della *contrapposizione*, della *deduzione* e della *riduzione*, vale a dire che i poli di questa tensione costitutiva non debbono essere pensati in contrapposizione, né dedotti l'uno dall'altro, né infine ridotti l'uno all'altro. D'altra parte, e per riferirsi ancora all'etimo cinese, l'opportunità sta nel saper mantenere aperta e viva questa tensione costitutiva, che rispecchia la compresenza di forze contrapposte<sup>6</sup>.

È in questo senso che rileva l'intento di ripartire dal pensiero di Luigi Einaudi. Nella sua lunga e lungimirante riflessione sulla globalizzazione dei mercati, sulla guerra e il problema della pace, sulla crisi della sovranità, sulla necessità di istituzioni sovranazionali, di un mercato e di una moneta unica europea, e, in sintesi, il suo tentativo di riconfigurare il problema del *buon governo* a partire da un *ethos* 'locale', Einaudi costituisce ancora oggi un esempio mirabile di equilibrio nel contemperare esigenze contrapposte e nell'affrontare le difficoltà inerenti al non agevole bilanciamento tra l'economico e l'istituzionale o, come egli a volte si esprimeva, tra il «materiale» e lo «spirituale».

Pertanto, nella prima parte di questo saggio (§ 2) saranno posti in evidenza alcuni elementi qualificanti della riflessione einaudiana in merito al rapporto tra l'economico e l'istituzionale e alla relativa tensione tra globale e locale, mentre nella seconda parte (§ 3) si rileverà la persistente attualità di tale riflessione alla luce delle più attuali dinamiche che confrontano le dimensioni locali con il processo di europeizzazione e globalizzazione, rivelando ad un tempo la loro vocazione alla transnazionalità e la persistente baricentricità del principio di sussidiarietà.

## 2. L'economico e l'istituzionale nel pensiero di Einaudi: tra locale e globale

Ripartire da Einaudi, dunque; ma da quale 'Einaudi'? È certamente vero, come ha sostenuto Albertini, che una delle cause dell'oblio del

veda soprattutto L. EINAUDI, *In lode del profitto* (1957), in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino 1955.

<sup>6</sup> In merito, utile sfondo di riferimento può essere individuato nel pensiero taoista e nella contrapposizione-complementarietà fra Yin e Yang.

pensiero europeista e federalista di Einaudi<sup>7</sup> è da rinvenirsi in quell'«abitudine a pensare per etichette», cioè a considerare Einaudi «soprattutto, o soltanto come un economista»<sup>8</sup>. Di qui, gli importanti e meritevoli tentativi di riscattare dall'oblio l'Einaudi europeista e federalista<sup>9</sup>. Nondimeno, e forse anche a causa della rinomata influenza che il pensiero einaudiano ebbe su Ernesto Rossi e Altiero Spinelli<sup>10</sup> (fondatori del Movimento federalista europeo e autori del manifesto *Per un'Europa libera e unita*, meglio noto come *Manifesto di Ventotene*), ci pare si sia incorsi nel rischio opposto di trascurare la visione liberale di Einaudi (non solo economica, ma anche giuridica e politica) o di forzarla nell'*a priori* dell'«ideologia federalista». A questo proposito, sono significative le conclusioni di una delle migliori ricostruzioni del federalismo einaudiano: «in fondo Einaudi, pur recando contributi significativi all'elaborazione del pensiero federalista, non riconobbe nel federalismo una ideologia autonoma [...]. Il federalismo serviva più a salvare lo stato liberale trasformandolo in sovranazionale che a costruirne uno nuovo ispirato a valori autonomi», vale a dire i «valori» dell'«ideologia federalista», secondo l'impostazione datane da Albertini<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Gli scritti einaudiani riguardanti il problema dell'unità europea coprono un arco di tempo che va dal 1897 al 1956, con una lunga soluzione di continuità che va dal 1925 al 1940, periodo che coincide con la sospensione della sua attività giornalistica. Sono quattro le principali opere di Einaudi da cui si evince il suo pensiero europeista e federalista, sebbene solo una di queste raccolte, uscita a cura del Movimento federalista europeo, è espressamente dedicata al tema: *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano 1948 (rist., con aggiunte, da Il Mulino, Bologna 1986, da cui cito). Le altre - *Lettere politiche di Junius*, Laterza, Bari 1920; *Gli ideali di un economista*, La voce, Firenze 1921; *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino 1956 - includono saggi su argomenti vari; da ultimo, L. EINAUDI, *A proposito di autonomie federalismo e separatismo. Due inediti*, a cura di C. Malandrino, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 1994, pp. 545-567.

<sup>8</sup> M. ALBERTINI, *presentazione* a L. EINAUDI, *La Guerra e l'unità europea*, Le Monnier, Firenze 1984, p. VII.

<sup>9</sup> Fra questi ricordiamo: AA.VV., *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione Einaudi, Torino 1975; U. MORELLI, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Franco Angeli, Milano 1990; C. MALANDRINO (a cura di), *Alle origini del federalismo in Piemonte*, Fondazione Einaudi di Torino, 1993, e in particolare i due articoli di N. BOBBIO, *Luigi Einaudi federalista*, ivi, pp. 17-32, e M.L. SALVADORI, *Il primo dopo guerra in Europa: trionfo o crisi dello stato nazionale?*, ivi, pp. 33-41; S. PISTONE, C. MALANDRINO (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La resistenza e i trattati di Roma (1957)*, Leo Olschki, Firenze 1999.

<sup>10</sup> A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. I. Io, Ulisse*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 307-308. Sul rapporto Einaudi-Rossi: *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino, S. Martinotti Dorigo, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1988.

<sup>11</sup> U. MORELLI, *op. cit.*, p. 180.

Orbene, a nostro modo di vedere, è proprio questo il punto cruciale: l'Einaudi europeista e federalista non è comprensibile se slegato dalla sua visione liberale<sup>12</sup> e, più in generale, dalla lunga ricerca del *buon governo* quale modello ideale di società<sup>13</sup>. Non bisogna dunque commettere l'errore di scorporare il pensiero europeista e federalista di Einaudi dall'insieme del suo pensiero economico, politico e giuridico, compendiatore nella ricerca del buon governo. Non è affatto un caso se alcuni degli scritti più importanti sul federalismo vennero poi inseriti nell'ultimo capitolo della raccolta *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*<sup>14</sup>.

Questa ricerca einaudiana del buon governo muove infatti dal tentativo di ricostruire (si badi: non lo «stato» ma) le istituzioni liberali distrutte dalla guerra, dal fascismo e dalla crisi del '29. E qui risiede, come vedremo, una delle grandi intuizioni di Einaudi: cogliendo la tendenza del mondo a globalizzarsi, egli vide nel frazionamento e nel *policentrismo* istituzionale, dislocato a livello sia *sovranazionale* che *locale*, una condizione necessaria per ricostruire una nuova e più autentica «*civitas umana*» (per riprendere il titolo di un'opera di Röpke, da Einaudi molto ammirato e con il quale condivise l'ideale di un umanesimo liberale). Policentrismo che non a caso è configurato dal liberale piemontese all'interno della delicata *tensione tra processi globali e istanze locali*.

D'altra parte, nella lunga riflessione di Einaudi sul buon governo sussiste un'altra linea di tensione riconducibile alla problematica *relazione tra l'economico e l'istituzionale*, relazione nella quale possiamo in linea generale includere, da un lato, il mercato, la concorrenza, la divisione del lavoro, lo scambio e la moneta, e, dall'altro, l'etico, il giuridico, il politico, il culturale e il simbolico.

Per intendere l'importanza e il significato di questa duplice ten-

<sup>12</sup> In questa prospettiva cfr.: C. CRESSATI, *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, intr. di R. Faucci, Giappichelli, Torino 1992; R. FAUCCI, *Vecchio e nuovo nel federalismo di Einaudi*, ivi, pp. 9-30; C. MALANDRINO, *Introduzione* a L. EINAUDI, *A proposito di autonomie federalismo e separatismo*, cit., ivi, pp. 545-556; A. QUADRO CURZIO, C. ROTONDI, *Luigi Einaudi: il disegno istituzionale ed economico per l'Europa*, in AA.VV., *Luigi Einaudi: Istituzioni, mercato e riforma sociale*, Bardi, Roma 2005, pp. 163-194; F. FORTE, *Economia dei mercati globali e governo sovranazionale secondo Luigi Einaudi (2007)*, in *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Leo Olschki, Firenze 2009, pp. 303-342; M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi: riflessioni sul cammino di un grande italiano*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 2008, pp. 147-154.

<sup>13</sup> Mi sia consentito rinviare a P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

<sup>14</sup> L. EINAUDI, *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Laterza, Bari 1954.



sione costitutiva, non ci interessa tanto rileggere gli auspici e le profezie di Einaudi, se non altro perché la gran parte di esse si sono avverate: dal mercato unico, alla moneta unica, all'Europa unita<sup>15</sup>. Se infatti oggi l'idea della «crisi dello stato» e del principio di sovranità è entrata a far parte del comune linguaggio giuridico-politico, basti qui ricordare che tra i maggiori meriti di Einaudi vi è quello di aver compreso, sin dalla prima guerra mondiale, il principale fattore di crisi degli stati nazionali sovrani e di aver additato la necessità del loro superamento attraverso una organizzazione sovranazionale. In breve, Einaudi comprende le implicazioni della tendenza dell'«interdipendenza» economica a estendersi e a «unificare il mondo», e da questo fenomeno dedurrà l'insufficienza degli stati sovrani, indicando la soluzione in organismi sopranazionali, di cui la Federazione europea avrebbe dovuto rappresentare solo una tappa lungo il processo dell'integrazione globale. Particolarmente rilevanti sono altresì le critiche einaudiane per «distruggere» il «mito» o il «dogma della Sovranità assoluta e perfetta in se stessa». Sicché, sentenziava nel 1918, «la verità è il vincolo, non la sovranità degli stati. La verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non è la loro indipendenza assoluta»<sup>16</sup>. La sovranità, infatti, con i suoi corollari di «assolutezza», «perfezione», «autosufficienza» e «indipendenza» (economica e politica), entra inevitabilmente in conflitto con la crescente «interdipendenza» dei mercati e della divisione del lavoro, ed è la causa prima dell'«anarchia internazionale» e delle guerre (ove è interessante notare sin d'ora come l'economico si configuri nel discorso einaudiano alla stregua di una peculiare figura del *limite* ad ogni pretesa assolutezza). Di qui la profetica disamina della crisi dello Stato sovrano, da cui discendono tutte le successive analisi: *in primis* l'istanza di istituzioni sopranazionali attraverso la rinuncia alle prerogative derivanti dal principio di sovranità, rinuncia senza la quale queste istituzioni non potevano durare. Di qui anche la distinzione tra confederazione e federazione, e la critica della Società delle Nazioni (e poi dell'Onu), sino alla progettazione di un'architettura economico-giuridico-politica di una futura Federazione europea<sup>17</sup>. Infine, sebbene ciò sia stato spesso tra-

<sup>15</sup> Resta invece molto da fare, in Europa e in Italia, rispetto al programma liberale einaudiano: dalle politiche di liberalizzazione e concorrenza alle lotte al privilegio e al parassitismo, sino all'abolizione del valore legale del titolo di studio. Sui problemi che gravano sul destino dell'Europa, cfr. A. ALESINA, F. GIAVAZZI, *Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Rizzoli, Milano 2006.

<sup>16</sup> L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della società delle nazioni* (1918); in *La guerra e l'unità europea*, cit., pp. 32-33.

<sup>17</sup> Ancora, la «rilevanza dell'Einaudi federalista», come ha mostrato Morelli, «è accentuata dal confronto con gli intellettuali italiani coevi, da Croce a Gobetti e

scurato, la riflessione einaudiana sulla crisi dello stato e del principio di sovranità andava di pari passo con il suo tentativo di ricostruire le istituzioni liberali a partire «dal basso», vale a dire da una dimensione locale.

Per intendere l'importanza e il significato di questa duplice tensione costitutiva (tra economico e istituzionale, e tra globale e locale) ci interessa invece, e soprattutto, rileggere alcuni passi meno noti di Einaudi, che tuttavia rendono ragione del problema del buon governo da lui riconfigurato proprio nel tentativo di tenere assieme i poli delle diverse linee di tensione affiorate nella sua lunga riflessione sulle fondamenta di una buona società.

### 2.1. Buon governo e buona società: alla ricerca del fondamento

La ricerca del buon governo comincia *post res perditas*: dopo la Grande guerra e la crisi economica e inflazionistica ad essa seguita, dopo la disgregazione del tessuto sociale rappresentata dal biennio rosso, e dopo l'avvento del fascismo e, *last but not least*, dopo la grande crisi del '29. Nel tentativo di comprendere le cause della fine di un'epoca, il «secolo d'oro», Einaudi rileggerà il passato per rifondare le future istituzioni liberali. In uno snodo cruciale della sua riflessione, condensata ne *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* (1933), riportando alla memoria l'*ethos* e il *modus agendi* dei componenti del ceto medio, Einaudi scrive che era una grande fortuna che in quell'epoca «le classi veramente rappresentative dell'Italia, composte di medi e piccoli industriali proprietari fittavoli mercanti ed artigiani operosissimi e [...] di professionisti retti e di burocrati devoti al bene pubblico fornissero ancora allo stato un buon numero di uomini di governo. Probi e laboriosi essi riponevano la somma dell'arte di stato nel «governar bene» la cosa pubblica, intendendo per «*buon governo*» quel modo saggiamente *prudente* di amministrare che usavano nelle faccende private»<sup>18</sup>.

Per intendere la portata e il significato di questo passo, bisogna accostarlo a un altro scritto del 1922, profondamente autobiografico, ove Einaudi rievoca l'*ethos* e narra le gesta della sua famiglia, in specie della madre e dello zio (che Einaudi aveva «venerato come se-

Gramsci, tutti incapaci di vedere la crisi italiana come problema europeo e di superare la concezione dello stato nazionale come l'*a priori* indiscusso dell'organizzazione politica dell'umanità» (U. MORELLI, *op. cit.*, p. 143). A questo riguardo rimane emblematico e storico il Discorso tenuto da Einaudi all'Assemblea Costituente.

<sup>18</sup> L. EINAUDI, *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Laterza, Bari 1933, p. 400.

condo padre»): «questo che io osservavo nella *casa* avita erano le abitudini universali della borghesia piemontese per gran parte del secolo XIX». Quelle abitudini formavano «una classe dirigente che lasciò tracce profonde di onestà, di capacità, di parsimonia, di devozione al dovere nella vita politica ed amministrativa del Piemonte che fece l'Italia». A quell'epoca, prosegue Einaudi, «l'uomo, la famiglia non si concepivano sradicati dalla terra, dalla casa, dal comune; e sono questi sentimenti che partoriscono anche l'attaccamento e la devozione alla patria e lo spirito di sacrificio, in cui soltanto germogliano gli stati saldi»<sup>19</sup>.

Se fra le righe di queste due citazioni si possono ritrovare condensati alcuni dei problemi più ricorrenti nella filosofia politica, giuridica ed economica, è qui sufficiente evidenziare come nella riflessione einaudiana affiori la consapevolezza del problema (e dell'esistenza) di un *ethos*, pregiuridico e prepolitico, fondativo delle istituzioni di una «buona società». Vale a dire il problema delle relazioni individuali, familiari, affettive e sociali, dei valori, delle tradizioni e delle virtù civiche su cui si regge ogni ordinamento sociale (nello specifico di questi passi Einaudi chiama in causa: prudenza, parsimonia, laboriosità, onestà, professionalità, lealtà, fiducia, spirito di sacrificio). Un problema diverrà un vero e proprio rovello della ricerca einaudiana di un buon governo liberale<sup>20</sup>.

Tutto ciò non deve far pensare che l'obiettivo di Einaudi sia ricostruire il «buon ordine antico». L'analogia posta da Einaudi tra «(buon) governo della casa» e «(buon) governo della città», *bonus pater familias* e buoni governanti, affonda le sue radici nell'antica trattatistica europea e italiana sull'*oikonomia*. L'antica «economica» era parte «di un progetto di «costituzione» [anche nel senso di «istituzione»] generale dell'antico regime; in essa si riflettono e si visualizzano ulteriormente alcune delle regole «non scritte» su cui si regge tutta l'organizzazione dei primi secoli dell'età moderna»<sup>21</sup>. Allo stesso

<sup>19</sup> L. EINAUDI, *Avvertenza del compilatore* [1922], in Id., *Pagine doglianesi, 1893-1943*, a cura del Comune e della Biblioteca civica «Luigi Einaudi», Dogliani 1988, pp. 32-34.

<sup>20</sup> Sotto molti punti di vista questo rovello è identico al celebre «paradosso» di Böchenforde: «lo stato secolarizzato vive di presupposti che non è in grado di garantire» (E.W. BÖCHENFORDE, *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione* [1967], in P. PRODI e L. SARTORI (a cura di), *Cristianesimo e potere*, EDB, Bologna 1986, p. 121); sul quale, da ultimo, J. HABERMAS, *I fondamenti morali prepolitici dello stato liberale*, in J. RATZINGER, J. HABERMAS, *Etica, religione e Stato liberale* [2004], Morcelliana, Brescia 2005, pp. 21-40.

<sup>21</sup> D. FRIGO, *Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione dell'«economica» tra cinque e seicento*, Bulzoni, Roma 1985, p. 200 (corsivi miei).

modo, la ricerca einaudiana di un buon governo liberale è mossa dall'esigenza di comprendere le dinamiche di quelle «strutture mentali profonde», di quelle «regole «non scritte» su cui si regge tutta l'organizzazione» sociale. Il buon governo einaudiano è quindi un «progetto di «costituzione»», sempre *in itinere* e mai del tutto istituito positivamente, costellato di metafore, narrazioni e immagini per mezzo delle quali «si riflettono e si visualizzano» quelle regole «invisibili» e fondanti l'ordine sociale.

Questo è solo il primo passo di Einaudi alla ricerca dei fondamenti di una buona società, e che in questa sede riscopre in quello che possiamo chiamare un *ethos* «locale», dove il «locale» corrisponde a ciò che è solitamente identificato con il concetto di «comunità». Ma non bisogna commettere l'errore di rappresentarsi un Einaudi conservatore. Il riferimento alla virtù della «prudenza» esprime, classicamente, una tensione tra passato e futuro, sentimento e ragione, identità-normatività e razionalità-progettualità, etica ed economia<sup>22</sup>. La sua stessa riflessione sul destino e sul futuro di una Europa post-hobbesiana, caratterizzata da una forte tensione tra «utopia» e «realismo»<sup>23</sup>, è una testimonianza dell'arduo tentativo di tenere assieme queste polarità.

Un tentativo che invero attraversa gran parte della riflessione einaudiana, se è vero, come aveva notato suo figlio, Mario, che «Luigi Einaudi passa dalle emozioni del 1922», quelle maturate nella riflessione sulla «casa», sui valori e sui «sentimenti» fondanti l'ordine sociale, «alla costruzione di calcoli economici atti alla gestione razionale di un'azienda»<sup>24</sup>.

Ciò ci aiuta meglio a comprendere il riferimento einaudiano all'*oikos* quale peculiare figura dell'economico e del problema del fondamento dell'ordine sociale. A questo riguardo il Brunner, riflettendo su *La Casa come complesso* e l'antica «economica» europea, scriveva: «nella «casa nel suo complesso» ragione e sentimento si compensavano l'un l'altro, mediante reciproche tensioni, sicuramente spesso dolorose. Con la sua spaccatura in azienda e casa vera e propria, alla «razionalità» dell'azienda si contrappose la «sentimentalità» della famiglia. In ciò sono rintracciabili dei collegamenti con la storia del pensiero, che acquistano grandissima importanza sopra tutto a par-

<sup>22</sup> Ha recentemente insistito sull'importanza di articolare il nesso tra queste polarità G. MARRAMAO, *La passione del presente. Breve lessico della modernità-mondo*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, spec. pp. 57-67.

<sup>23</sup> Ha evidenziato questo aspetto M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi cit., passim*.

<sup>24</sup> M. EINAUDI, *Presentazione*, in L. EINAUDI, *Pagine doglianesi cit.*, p. 12.



tire dalla fine del XVIII secolo. Correnti razionali e irrazionali si contrappongono in modo fin qui sconosciuto»<sup>25</sup>.

Nondimeno, l'*oikos* è solo una delle possibili figure con cui pensare l'economico e il problema del fondamento dell'ordine sociale, tanto più che, nella «storia del pensiero» a cui allude il Brunner, si è assistito, come evidenziato dall'Hirschmann, a «interpretazioni rivali della società di mercato»: da «civilizzatrice» a «distruttiva»<sup>26</sup>.

In questa sede sarà tuttavia sufficiente soffermarsi sull'oscillazione einaudiana tra sentimento e ragione per rileggere le difficoltà insite nelle sue prime riflessioni sulla ricostruzione dell'Europa.

## 2.2. Economico e politico, funzionalismo e federalismo

Il fondamento economico-liberale della riflessione einaudiana sul processo di integrazione europea fa leva sul principio del *circolo virtuoso* che si innesta, secondo la famosa spiegazione di Adam Smith, tra *divisione del lavoro ed espansione dei mercati*. È muovendo da queste categorie che riteniamo debba essere principalmente (anche se non esclusivamente) intesa la causa combattuta da Einaudi per l'Europa unita e per una struttura di tipo federale. Oltre ad una diffusione generalizzata del benessere, l'espansione del mercato avrebbe infatti significato *un'ulteriore frazionamento dei poteri* (sia economici che politici) e, dunque, un ridimensionamento (in senso relativo) dei monopoli nazionali e degli stati sovrani; l'aumento della concorrenza a livello internazionale avrebbe inoltre ridotto tendenzialmente il potere dei cacciatori di rendite statali. D'altra parte, il federalismo per Einaudi è non solo l'emblema del policentrismo istituzionale, ma è lo strumento per battere gli ostacoli posti alla divisione del lavoro, «la quale non conosce confini di stati o di province o dei comuni». «Se non esistessero dazi e confini e passaporti, – sostiene l'economista – tutto il mondo sarebbe un paese solo; e tutti gli uomini si scambierebbero i loro prodotti l'un l'altro»<sup>27</sup>.

Muovendo da questo presupposto, nella speculazione di Einaudi bisogna tuttavia *distinguere*, anche se risultano spesso sovrapposte o confuse, *concezione gradualistica, evoluzionistica o spontaneistica* delle

<sup>25</sup> O. BRUNNER, *La «Casa come complesso» e l'antica «economica» europea*, in *Per una nuova costituzione economica e sociale*, Vita e pensiero, Milano 1970, pp. 133-164.

<sup>26</sup> A.O. HIRSCHMAN, *Interpretazioni rivali della società di mercato: civilizzatrice, distruttiva o debole?*, in *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli 1987, pp. 73-103.

<sup>27</sup> L. EINAUDI, *I problemi economici della federazione europea* (1944), in *La guerra e l'unità europea* cit., p. 148.

istituzioni economiche, giuridiche e politiche, e concezione *funzionalistica* dell'integrazione europea. La prima è particolarmente evidente nella sua concezione del mercato, nel suo riformismo, nel ruolo che egli assegna, burkeamente, alle consuetudini e alle tradizioni giuridiche e politiche. La seconda, nel modo di concepire lo sviluppo delle istituzioni sopranazionali, come quando, nel suo primo articolo sugli *Stati Uniti d'Europa* (1897), sosteneva che essi sarebbero dovuti emergere come esito di un ordine non programmato «secondo i piani prestabiliti dei pensatori»<sup>28</sup>.

Il *gradualismo* einaudiano affonda le sue radici nella cultura anglosassone e rinvia alla relativa scoperta di una dimensione autonoma del mercato e della società civile, che la nascente economia politica aveva sintomaticamente rivendicato quale peculiare *limite* alle ingerenze e alle «folle» (come le chiamava Adam Smith) dei governanti. In questo caso l'«economico» è dunque pensato come figura del limite, e lo spontaneismo del mercato (che tuttavia nel discorso einaudiano non è mai «automatismo») sta ad indicare quella specifica *dinamica* dell'economico, che non è il frutto di una costruzione artificiale o politica, ma che semmai bisogna conoscere per poterla orientare.

Per questo la battaglia combattuta da Einaudi attraverso i suoi scritti sull'unità europea è anzitutto una battaglia culturale: bisognava anzitutto criticare l'errore di fondo del dirigismo economico, vale a dire il «falso principio della subordinazione della economia alla politica». «Si affermò cioè che laddove nel secolo XIX prevalse l'idea che i singoli consumatori dovessero decidere essi se e quali beni consumare ed i produttori se e quali beni produrre, e gli scambi dovessero aver luogo per decisione degli interessati, nel secolo XX dovesse prevalere l'idea opposta che la produzione dovesse essere indirizzata alla consecuzione dei fini voluti dallo stato, tutore dell'interesse pubblico, ed i consumatori conservassero quella limitata facoltà di scelta che fosse compatibile con l'interesse pubblico così definito dallo stato». Einaudi dunque sostiene che la libertà di scelta e l'indipendenza economica che caratterizzarono il XIX secolo vennero erroneamente interpretati come subordinazione della politica all'economia, e alla divulgazione di questa interpretazione si reagì in maniera uguale e contraria. Tuttavia, per «ironia della storia», «l'idea della subordinazione della economia alla politica partorisce invece asservimento della politica ai grandi interessi economici». Sicché, «Lo stato che voleva do-

<sup>28</sup> L. EINAUDI, *Un sacerdote della stampa e gli Stati Uniti europei* (1897), in *Il Buon governo* cit., pp. 601-603.

minare l'economia è, miserabile risultato!, fatto servo dei peggiori tra gli uomini che governano i singoli rami economici»<sup>29</sup>.

D'altra parte nella riflessione di Einaudi il principio della divisione del lavoro è anche declinato secondo un celebre *topos* ottocentesco sul rapporto tra commercio e pace, da lui così sintetizzato: «libertà di scambi economici internazionali vuol dire pace; spazio vitale e dipendenza dell'economia dalla politica vogliono dire contrasti internazionali e pretesti di guerra»<sup>30</sup>.

Se il più celebre condottiero nella battaglia per la libertà di commercio fu Richard Cobden, uno dei più illustri rappresentanti della Scuola di Manchester, e se è in gran parte a lui che si deve la diffusione della dottrina liberoscambista, va pur tuttavia sottolineato che la formulazione più precisa del *topos* la diede il Montesquieu. Ciò che il filosofo francese aveva colto era la grande novità, e la grande speranza, che lo sviluppo dei commerci portava in grembo. Della sua intuizione, tuttavia, è a nostro giudizio necessario tenere distinti tre aspetti. In primo luogo, intravede nel commercio un principio d'«ordine» e di «regola», insito nell'aspetto disciplinante dell'attività economica, in quel *governo di sé* capace di ricondurre a misura le passioni sregolate: «lo spirito di commercio porta seco quello di frugalità, di economia, di moderazione, di lavoro, di saggezza, di tranquillità, d'ordine e di regola». In secondo luogo, notava gli effetti civilizzatori del commercio internazionale, dipendenti dalla *dimensione intersoggettiva e culturale dello scambio*; donde la sua capacità di «addolcire» e mitigare i costumi barbari. «Il commercio ha fatto sì che la conoscenza dei costumi di tutte le nazioni sia penetrata ovunque: sono stati messi a paragone fra loro, e ne sono derivati grandi beni». Infine, mettendo di nuovo a tema lo «spirito di commercio», e sottolineando la *dimensione utilitaria dello scambio*, cioè quella legata al bisogno, Montesquieu sostenne che «l'effetto naturale del commercio è di portare alla pace. Due nazioni che commerciano insieme si rendono reciprocamente dipendenti: se una ha interesse di acquistare, l'altra ha interesse di vendere; e tutte le unioni sono fondate su bisogni scambievoli»<sup>31</sup>. Ora, la formula «spirito di commercio» divenne

<sup>29</sup> L. EINAUDI, *Per una Federazione economica europea* (1943), in *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 70 e 73. Il problema del rapporto tra politica ed economia, stato e mercato, ha attraversato tutto il Novecento e riappare costantemente, e soprattutto, nei periodi di crisi. Sulla stessa linea einaudiana, e in difesa dell'autonomia del mercato cfr., da ultimo, A. ALESINA e F. GIAVAZZI, *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, Il Saggiatore, Milano 2008.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 74.

<sup>31</sup> MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, 2 voll., pref. di G. Macchia, intr. e note

quasi uno slogan nel corso dell'Ottocento<sup>32</sup>, ma i tre aspetti summenzionati risultavano spesso sovrapposti in maniera tale che i primi due finivano con l'essere occultati da una declinazione meramente *utilitaristica* della relazione tra commercio e pace, come ad esempio avvenne nella formulazione datane da Kant e da Constant<sup>33</sup>. Si finì cioè con il sostenere che la crescente interdipendenza, avrebbe reso la guerra un fatto antieconomico in quanto avrebbe arrecato più costi che benefici.

Su questo punto, invero, la posizione di Einaudi mostrerà qualche incertezza e oscillazione. Tentando di criticare le teorie imperialistiche della guerra, nelle quali intravedeva un fondamento utilitarista e materialista, ne rovescerà gli assunti sostenendo che le guerre si fanno non per ragioni di calcolo economico, ma perché gli uomini sono disposti a sacrificare i loro interessi materiali in nome degli ideali nazionali e di patria, oscillando singolarmente tra «dottrina liberale» (della divisione del lavoro e del libero scambio) e principio di na-

di R. Derathé, tr. it. di B. Boffito Serra, Rizzoli, Milano 1999, p. 650 (corsivo nostro).

<sup>32</sup> Sulla vasta risonanza che ebbe la tesi dello «spirito di commercio», cfr. le note a cura di R. DERATHÉ, in MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., pp. 1116-17. Ma anche A.O. HIRSCHMAN, *Le passioni e gli interessi: argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo* [1977], tr. it. Feltrinelli, Milano 1979.

<sup>33</sup> Kant, ad esempio, farà eco a Montesquieu allorché accenna alla *natura* che unisce i popoli «tramite il reciproco tornaconto», ed aggiunge: «è lo spirito del commercio che non può convivere con la guerra e che prima o poi si impadronisce di ogni popolo» (I. KANT, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 2001, p. 78). Constant, a sua volta, contrapponendo lo spirito di commercio a *l'esprit de conquête*, aveva sentenziato: «noi siamo giunti all'epoca del commercio, epoca che deve necessariamente sostituire quella della guerra» (*De l'esprit de conquête*, in *Oeuvres politiques de Benjamin Constant* pubblicate da Ch. Louandre, Charpentier, Parigi, 1874, p. 276). Sempre Constant aveva sostenuto che «La guerra è l'impulso, il commercio è il calcolo. Ma per questo stesso motivo deve giungere un'epoca in cui il commercio sostituisca la guerra. A quest'epoca noi siamo arrivati [...]. Fra i moderni una guerra vittoriosa costa infallibilmente più di quanto non renda» (*Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, tr. e intr. a c. di G. Paololetti, con un *Profilo del liberalismo* di P.P. Portinaro, Einaudi, Torino, 2001, pp. 10-12). Altri autori, invece, come Cobden, continuarono a tenere assieme l'aspetto utilitaristico dello scambio con quello culturale e comunicativo: «il commercio è la grande panacea che, come una benefica scoperta medica, servirà a inoculare in tutte le nazioni del mondo il salutare e immunizzante gusto della civiltà. Non una balla di mercanzia lascia le nostre spiagge senza portare semi di intelligenza e di pensiero fruttifero ai membri di qualche comunità meno illuminata; non un mercante visita le nostre sedi dell'industria manifatturiera, senza ritornare nel suo paese missionario di libertà, di pace e di buon governo – mentre le nostre navi, che ora visitano ogni porto d'Europa, e le nostre meravigliose strade ferrate, di cui si parla presso tutti i popoli, sono i banditori e malleadori del valore delle nostre illuminate istituzioni» (cit. da B. RUSSELL, *Storia delle idee del secolo XIX*, tr. it. Mondadori, Milano 1970, p. 200).



zionalità<sup>34</sup>, tra razionalità economica e sentimento identitario-nazionale. Solo più tardi si avvide della cruciale importanza (e della difficoltà) di tenere assieme questi due ambiti.

In maniera non dissimile, criticando il piano di Agnelli e Cabiati per una Europa federale, sostiene che non sia «abbastanza realistico perché è troppo razionale, troppo economico. Se i popoli sapessero ragionare e ragionassero soltanto dal punto di vista del loro vantaggio, quel piano sarebbe tra le cose attuabili. Non mi pare oggi lo sia, perché non tiene abbastanza conto degli imponderabili: sentimento di nazionalità, tradizione, amor della indipendenza, decisione a vivere miseramente pur di recuperare una vetta o un fiume sacro. Il mondo è bello e grande a causa degli imponderabili. Bisogna costruire tenendo conto di essi»<sup>35</sup>.

Cercando di tener conto di questi «imponderabili» e forse credendo di trovare una soluzione a queste oscillazioni e difficoltà, Einaudi elaborò una peculiare variante tecnocratica del *funzionalismo*, al prezzo tuttavia di tener separati e incomunicanti razionalità economica e sentimenti. Ricorrendo al concetto di «governo delle cose», Einaudi sintetizza, come specifica nella prefazione a *Gli ideali di un economista* (1921)<sup>36</sup>, le sue prime riflessioni sul processo che avrebbe dovuto condurre agli «Stati Uniti d'Europa», in vista del superamento dei conflitti internazionali. Più precisamente, distinguendo tra «governo degli uomini» e «governo delle cose»<sup>37</sup>, sostiene che «la novella Società delle Nazioni avrà maggiore probabilità di successo se invece di affrontare il grandioso problema del governo dell'«umanità» dal lato degli «uomini», lo affronterà dal lato delle «cose». [...] Prevenire le guerre, instaurare il regno della pace è problema «umano», difficilissimo a risolversi. Si può rimanere scettici intorno alla efficacia delle corti di arbitrato, o alla osservanza delle clausole arbitrali, pensando alla varietà inesauribile delle *passioni* umane, alla incoerci-

<sup>34</sup> Cfr., ad. es., L. EINAUDI, *Liberismo, borghesia e origini della guerra* (1928), in *Il buon governo*, pp. 187-206; ID., *La scienza economica ha fatto bancarotta?* (1921), in *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, vol. VI, Einaudi, Torino 1963, spec. p. 389.

<sup>35</sup> L. EINAUDI, *Federazione europea o società delle nazioni?* (1918) (Recensione di G. AGNELLI e A. CABIATI, *Federazione europea o società delle nazioni?*, F.lli Bocca, Torino 1918), in L. EINAUDI, *Gli ideali di un economista* cit., pp. 201-202.

<sup>36</sup> Nell'*Avvertenza* Einaudi addita «la necessità di governi supernazionali limitati per ora a quelle che si dicono «cose»» (L. EINAUDI, *Gli ideali di un economista* cit., p. 7).

<sup>37</sup> Einaudi rovescia la teleologia tecnocratica (secondo la quale si sarebbe dovuto passare dal «governo degli uomini» al «governo delle cose»), ritenendo che il governo delle cose sia una tappa lungo la via per raggiungere il governo degli uomini. Così facendo, tuttavia, ne condivide, inconsapevolmente, gli stessi assunti di fondo.

bile virtù di taluni *sentimenti* che spingono alla lotta e al desiderio di supremazia e per questa via conducono alla guerra». Ciononostante, precisa Einaudi, esistono «altri problemi», cioè quelli di natura «tecnica», che sono «al di fuori delle passioni umane»<sup>38</sup>. Di qui la necessità di istituire organismi sopranazionali limitati all'«amministrazione delle cose». Organismi che, con lo sviluppo dei commerci e dei mercati, e quindi con l'accrescersi dell'interdipendenza fra le diverse nazioni, avrebbero gradualmente espanso i loro compiti fino a riassorbire gli stessi governi nazionali.

Solo molti anni più tardi (1948) si rese conto dell'illusione del funzionalismo-tecnocratico, cercando tuttavia di preservare il principio del gradualismo come limite al politico e come garanzia di autonomia della società civile: «c'è qualcosa di buono nel metodo della gradualità», tipico del mondo anglosassone, «è però difficile immaginare come si possa giungere ad una qualsiasi specie di federazione», senza una qualche decisione di natura politica. La stessa «unificazione economica in materia di dogane o di banche di emissione», per non parlare del problema di un «esercito comune», non può essere fatta «se non rinunciando ad una quota notevole della sovranità politica»<sup>39</sup>.

Bisogna dunque, scrive Einaudi nel 1952, «cominciare dal politico, se si vuole l'economico». È vero che un unico mercato economico dell'Europa occidentale sarebbe un incommensurabile vantaggio per tutti. Gli stati europei odierni sono, economicamente, dei pigmei. Il loro territorio è troppo piccolo perché in essi si affermi una vera divisione del lavoro». Tuttavia, anche la sola rinuncia al controllo delle dogane è una decisione politica, decisione certamente difficile – «all'allargamento del mercato non si arriva senza dolore» – ma senza la quale l'integrazione graduale rischia sempre di poter tornare indietro. «Se il problema è posto dal mero punto di vista economico, l'opposizione di coloro che preferiscono conservare il monopolio del piccolo mercato attuale piuttosto che affrontare l'incognita dell'adattamento al grande mercato federale sarà sempre potentissima. Il veto del produttore nazionale prevarrà sull'interesse generale quando il produttore nazionale possa ricorrere ai sentimenti diffusi che consigliano la resistenza contro l'invasione straniera»<sup>40</sup>. Vi è qui la perfetta comprensione che l'economico non è solo l'ambito del meramente ra-

<sup>38</sup> L. EINAUDI, *La società delle nazioni e il governo delle cose* (1919), in *Gli ideali di un economista*, cit., p. 221 (corsivi miei).

<sup>39</sup> L. EINAUDI, *Monarchia e Federazione*, 21 ottobre 1948, in *Lo scrittoio del presidente* cit., pp. 87-88 (corsivi miei).

<sup>40</sup> L. EINAUDI, *Tipi e comitati della Federazione. Discorrendo di comunità di difesa*, 2 giugno 1952, in *Lo scrittoio del presidente* cit., p. 69.

zionale e che non è facilmente separabile dal «sentimentale», dall'identitario e dal politico.

Ma ciò, appunto, non implicava la rinuncia al principio del gradualismo. Gradualismo che Einaudi andava ripensando in un tentativo di tematizzare il nesso tra *sentimenti fondanti* e loro *rappresentazione simbolico-istituzionale*, affrontando persino il problema della (futura) «cittadinanza europea»: «il *superstato europeo* non è qualcosa da creare artificialmente. L'Europa esiste già [...] esiste nella speranza crescente di sopravvivere, di tornare ad essere noi, se uniti. Noi già guardiamo ad una *bandiera* nuova, che non annullerà le vecchie bandiere; che anzi le salverà. Le bandiere nazionali sono destinate alla scomparsa se ad esse non si aggiungerà, riassumendole, la nuova bandiera europea»<sup>41</sup>.

È questa una riflessione che Einaudi faceva ormai nella piena consapevolezza che anche l'economico, lungi dall'essere un fatto meramente tecnico, neutrale o strumentale, non solo veicola *cultura*, ma si regge su una dimensione culturale e *simbolica*: l'economico è esso stesso un processo *istituito*<sup>42</sup>.

D'altra parte in Einaudi non era mai venuta meno la consapevolezza che la portata globalizzante della divisione del lavoro e degli scambi internazionali può anche entrare in conflitto con questa dimensione culturale e simbolica: la consapevolezza, cioè, che il «tempo» dell'economico non coincide sempre e necessariamente con il «tempo» del culturale, del simbolico e dell'istituzionale<sup>43</sup>. Ripensare la dimensione dell'istituzionale significava quindi, e ancora una volta, cercare di tenere assieme le linee di tensione su cui si regge una buona società.

### 2.3. Globale e locale

L'idea della federazione va allora gradatamente configurandosi nella riflessione di Einaudi come una possibile soluzione in grado di *unificare nella diversità* il pluralismo dei «valori spirituali», senza tuttavia indulgere in facili irenismi o ingenuità: si tratta anzi di «riconoscere l'esistenza», storica e sempre possibile, «di un conflitto reciso fra lo spirito e la materia, fra la politica e l'economia». Accennando

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 72.

<sup>42</sup> Cfr., seppur da una prospettiva critica, S. LATOUCHE, *L'invenzione dell'economia* (2005), tr. it. Bollati Boringhieri, Torino 2010, spec. cap. I.

<sup>43</sup> Sulla possibile discrepanza tra tempo individuale e tempo delle istituzioni v. R. CUBEDDU, *Frontiere temporali dell'individualismo*, in *Istituzioni e libertà*, Liberlibri, Macerata 2006, pp. 21-42.

ai numerosi movimenti separatistici e autonomistici che nel Novecento hanno dato luogo alla «*riaffermazione spirituale delle piccole patrie*», egli vede in questi una «testimonianza piena della vivacità dei *sentimenti* con cui i popoli guardano alla propria autonomia nazionale», e «anche nei grandi stati unificati, dei più antichi come la Francia e la Spagna, ai più recenti come la Germania e l'Italia, l'aspirazione ad una più libera vita *regionale*, sciolta da troppo opprimenti vincoli accentratori ha vivaci manifestazioni, non di separatismo antiunitario, ma della *aspirazione a sentirsi diversi nella patria una*». Ora, se è indubbio che si debba superare «l'anacronismo assurdo della sovranità economica degli stati moderni» e il suo corollario dell'autosufficienza o dell'*«autarchia»* economica, d'altro canto il problema dell'unità nella diversità è di non facile soluzione. «Accanto alla tenacia con cui popoli, piccoli e grandi, anelano a conservare ed a perfezionare la propria autonomia spirituale e culturale e politica, ecco le opposte tendenze dell'economia verso l'unità non tanto dei grandi spazi quanto del mondo intero. Non solo i piccoli stati, ma persino i grandi sono economicamente divenuti anacronistici ed assurdi»<sup>44</sup>. Alla luce di questo, Einaudi formula mirabilmente il problema: «nel conflitto fra la tecnica, la quale unifica economicamente il mondo, e gli artifici con cui i governi tentano di spezzare questa unità, a chi spetterà la vittoria? Alla verità ed alla realtà, che è data dalla tecnica, che annulla le montagne, varca i mari, accorcia le distanze, o all'artificio governativo, il quale si oppone al progresso economico? La risposta non par dubbia. La vittoria spetterà alla tecnica e non all'artificio. Se gli uomini di stato non troveranno la *formula mediatrice fra le piccole patrie spirituali e l'unità del mondo economico*, le prime e non la seconda saranno distrutte»<sup>45</sup>.

E in un passo di grande respiro il liberale piemontese prospetta la sua visione, l'ideale che dovrebbe essere seguito per dare avvio a una possibile soluzione del problema: «creare una *rete* inestricabile di vincoli tra paese e paese, dai quali sia impossibile liberarsi, questo è l'ideale che si deve contrapporre al mostro detto sovranità assoluta dello stato nazionale. Per esaltare le nazioni dobbiamo, attraverso i vincoli economici reciproci, *ricreare la medievale comunità cristiana mondiale*».

Questo riferimento alla «medievale comunità cristiana» e, implicitamente, allo *jus commune* europeo, indica il modello di stati compositi, o, per così dire a geometria variabile, che Einaudi auspica. «Anche se una nuova costruzione federale non sarà logicamente per-

<sup>44</sup> L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea* cit., p. 74-75.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 76-77.



fetta, anche se i giuristi riterranno che essa sia sotto vari aspetti bizzarramente incongrua, anche se taluni stati saranno collegati ad essa con riserve diverse - fra le quali è da escludere, soltanto perché annullerebbe il valore di tutto il resto, qualunque riserva relativa all'esercito comune - [...], è necessario procedere in questa direzione. «Gli uomini del secolo XIX si sono lasciati ipnotizzare dal tipo di stato creato dalla rivoluzione francese, in cui tutto l'ordinamento politico ed amministrativo è semplice ed uniforme. Ma la Francia, ma la Spagna, ma la Germania, ma l'Inghilterra non sono sorte ordinatamente e semplicemente. Chi pigli in mano uno di quei trattati che prima della rivoluzione francese si dicevano di aritmetica politica [...] stupisce nell'osservare la molteplicità e la varietà dei legami che riunivano insieme le diverse parti degli stati di quel tempo e la diversità degli ordinamenti politici ed amministrativi interni di ognuna di quelle parti». Pertanto, «occorre rassegnarsi a questa molteplicità». «Quando si tenga fermo ai punti essenziali: unico territorio doganale, unico esercito e un duplice corpo legislativo di stati e di popoli, e la macchina cominci a funzionare, i vantaggi appariranno subito tanti e tanto grandi, che quelli che l'avranno costruita col tempo la perfezioneranno e gli estranei vorranno accedervi»<sup>46</sup>. Nondimeno, Einaudi non si nasconde che la battaglia che bisogna compire è anche e soprattutto una battaglia culturale.

Tentando di mostrare ancora una volta la possibilità di coniugare federazione e valori spirituali, intende confutare le obiezioni di coloro che paventano che in una federazione economica «scomparebbero le culture nazionali od almeno queste inaridiranno, accentrando ogni movimento culturale nei luoghi dove sarà concentrato il movimento economico».

La federazione, invece, lungi dal concentrare la cultura e l'economia nelle grandi capitali, «è il contrario di assoggettamento ad un unico centro. Il pericolo del concentramento della cultura in un solo luogo si ha negli stati altamente accentrati come la Francia (Parigi), la Germania (Berlino), La Spagna (Madrid), dove la vita fluisce da un solo centro politico verso la periferia, dall'alto al basso. Ma la federazione vuol dire invece liberazione degli stati dalle funzioni accentratrici: difesa nazionale, moneta e comunicazioni. [...] Liberiamo gli stati da questi compiti accentratori, [...] e noi avremo non scemata ma accresciuta l'importanza morale e spirituale dei singoli stati, ai quali continuerà a spettare il governo delle cose che sono veramente importanti per gli uomini: la giustizia, la sicurezza, l'educa-

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 96.

zione, i rapporti di famiglia, la tutela di deboli, le assicurazioni sociali, la lotta contro l'indigenza, le bonifiche, i rimboschimenti»<sup>47</sup>.

In questi passi troviamo per la prima volta coniugati, con chiarezza cristallina e con rigore argomentativo, il problema dell'integrazione europea e il valore che Einaudi da sempre attribuisce alla società civile, alle associazioni intermedie e alle autonomie locali o, in una parola, al pluralismo sociale e istituzionale.

Da autentico protagonista della ricostruzione dell'Italia, dal 1944 al 1948 Einaudi tornerà spesso su questi due fronti della sua riflessione, saldandoli in un'unica grande visione: globale e locale.

In un passo di sapore squisitamente tocquevilliano il liberale piemontese chiede: «quando la vita politica, economica, spirituale, di una nazione di 45 milioni [l'Italia] dipende da un unico centro [...] che cosa è rimasto dello stato? Lo stato non è una organizzazione meramente giuridica sovrapposta dall'alto sui cittadini. Lo stato vive nei cittadini medesimi, nei loro eletti al governo politico; ma anche e soprattutto nei comuni, negli enti pubblici, nelle chiese, nelle scuole, nel foro, nelle fabbriche, nei campi dove gli uomini operano, vengono a contatto, si associano e si dissociano, pensano, pregano e si divertono»<sup>48</sup>.

Un'evidente testimonianza della critica all'accentramento dei poteri e dell'istanza di riconoscimento del *self-government* locale, ma anche della visione di uno stato che si forma «dal basso», Einaudi ce l'ha lasciata in un icastico e celebre articolo del 1944, emblematicamente intitolato *Via il prefetto!*. In questo saggio Einaudi si era spinto a interpretare il movimento partigiano come figura dello «stato il quale si rifà spontaneamente. Lasciamolo riformarsi dal basso, com'è sua natura. Riconosciamo che nessun vincolo dura, nessuna unità è salda, se prima gli uomini i quali si conoscono ad uno ad uno non hanno costituito il comune; e di qui, risalendo di grado in grado, sino allo stato. La distruzione della sovrastruttura napoleonica, che gli italiani non hanno amato mai, offre l'occasione unica di costruire lo stato partendo dalle unità che tutti conosciamo ed amiamo; e sono la famiglia il comune, la vicinanza e la regione. Così possederemo finalmente uno stato vero e vivente»<sup>49</sup>. Del resto, «dove non esiste il governo di sé stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?»<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> L. EINAUDI, *I problemi economici della federazione europea*, in *La Guerra e l'unità europea* cit., p. 160.

<sup>48</sup> L. EINAUDI, *La via breve* (1944), in *Il buon governo* cit., pp. 83-84.

<sup>49</sup> L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, in *Il buon governo* cit., p. 59 (corsivi miei).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 54.

Ma è nello scritto *La sovranità è indivisibile?* che Einaudi affronta il problema anche da un punto di vista giuridico, riannodando, ancora una volta, i due (pro)filì della sua lungimirante riflessione: interno ed internazionale, locale e globale. «Dal mito dello stato sovrano non discendono solo l'errore del principio del non intervento e la sciagura della guerra perpetua. Quel mito ha turbato tutta la nostra vita nazionale dal 1860 in poi». Esso implica che «la fonte della legge» sia «unica». E «stato sovrano è sinonimo di unica autorità, in nome della quale sono emanate dal centro leggi, regolamenti, ordinanze, provvedimenti». Orbene, «se il sovrano è uno solo, possono forse coesistere ordinamenti diversi in Val d'Aosta ed in Sicilia, a Trieste ed a Napoli, a Torino o Milano e a Roma o a Firenze?». Di conseguenza, come nessuno stato deve essere «pienamente sovrano nei rapporti internazionali», lo stesso deve accadere «all'interno di ogni cosiddetto stato sovrano»<sup>51</sup>.

Pertanto, nel periodo della ricostruzione, quale era quello in cui scriveva, Einaudi vedeva un'«occasione unica»: «far rivivere l'Italia veramente una, perché diversa nelle sue regioni e nei suoi comuni. Non so e non sono persuaso che l'unificazione napoleonica dell'Italia dopo il 1800 e di nuovo dopo il 1860 fosse necessaria per l'unità italiana. Quella unificazione abituò persino, ironia suprema, a parlare invece che in quelli di sovranità regionali e comunali, in termini di decentramento, per cui il potere centrale, sempre unica fonte della legge, delegherebbe una parte dei suoi compiti alle autorità locali». Salvoché, «il problema non è così sciolto, perché lo stesso potere, che ha delegato, potrebbe ritirare la delegazione ed avocare a sé nuovamente le funzioni prima attribuite agli enti locali»<sup>52</sup>.

La soluzione del problema della ripartizione delle «funzioni» tra «governo centrale» e «governi locali» Einaudi la fornirà in sede di assemblea costituente, nella discussione sullo statuto delle regioni, prefigurando quello che oggi chiamiamo principio di *sussidiarietà*: «il principio informatore della legislazione regionale è dunque che allo stato centrale rimangono attribuite tutte quelle funzioni che esplicitamente non siano state assegnate alle regioni nell'atto in cui queste sono costituite. Compiuta questa distribuzione, stato e regioni devono risultare sovrani nell'ambito delle proprie competenze»<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> L. EINAUDI, *La sovranità è indivisibile?* (22 giugno 1945), in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 1994, pp. 565.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 566.

<sup>53</sup> L. EINAUDI, *Relazione sullo statuto della regione siciliana*, in *Interventi e relazioni parlamentari*, a cura di S. Martinotti Dorigo, 2 voll., Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1982, p. 226.

Si noti, inoltre, che questo stesso principio informatore sarebbe dovuto valere anche per quelle unità che Einaudi, sulla scorta della proposta dell'Olivetti, chiamava *Comunità*, e che non erano necessariamente coincidenti con il Comune. La comunità è un'area geografica identificata in base a criteri «economici, culturali, storici, commerciali», ed è «il nucleo amministrativo fondamentale, la unità alla quale dovrebbero far capo per molti servizi i comuni incapaci a provvedervi da se stessi e nella quale dovrebbe frazionarsi la troppo vasta regione»<sup>54</sup>.

In ogni caso, distruggere il dogma della sovranità assoluta non implicava necessariamente la fine dell'«unità nazionale», ché, anzi, doveva rimanere «un dogma al di fuori di ogni contesa; ma è parimenti fuori di dubbio l'esigenza di consentire ai valdostani, ai piemontesi, ai liguri, ai sardi, ai siciliani di decidere sulle faccende loro regionali senza chiedere il consenso di qualcuno il quale nella capitale comandi alle cose sue proprie e cioè a quelle nazionali. L'unità è morta di fatto nell'animo degli italiani a causa della coatta innaturale uniformità di tipo napoleonico; deve rivivere nella libera consapevole diversità delle vicinanze, dei comuni, dei distretti, delle regioni. Solo in questa diversità potremo ricostruire l'unità che ci è tanto cara»<sup>55</sup>.

#### 2.4. Istituzionale e simbolico

Il problema tuttavia si faceva più arduo, e di questo Einaudi era perfettamente consapevole, nella misura in cui si trattava di conseguire anche una unità sovranazionale, andando al di là dello stesso principio di nazionalità. L'economista piemontese ritiene, tuttavia, che l'abbattimento delle frontiere sia l'unico modo per eliminare almeno gli attriti economici e avviare un interscambio culturale attraverso le merci, i servizi e la libera circolazione delle persone. Così facendo, «il problema non è risolto del tutto; ma, attutite le punte di esso, è avviato alla soluzione piena che si avrà a poco a poco col formarsi di una coscienza della cittadinanza federale e col radicarsi di una opinione pubblica contraria non solo alle discriminazioni economiche, ma anche a quelle politiche e culturali»<sup>56</sup>.

Alla luce di questo problema dobbiamo ora tornare a quel riferi-

<sup>54</sup> L. EINAUDI, *Letteratura politica* (1946), in *Riflessioni di un liberale sulla democrazia. 1943-1947*, a cura di P. Soddu, Leo Olschki, Firenze 2001, pp. 187-198 (pp. 192-193). Cfr. anche il discorso all'Assemblea Costituente del 27 luglio 1946, in *Interventi cit.*, II, p. 260.

<sup>55</sup> L. EINAUDI, *La sovranità è indivisibile?* cit., p. 567.

<sup>56</sup> L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea* cit., p. 88.



mento einaudiano al simbolo della bandiera europea (all'epoca ancora da inventare), e alla sua profonda consapevolezza della dimensione simbolica dell'istituzionale, che probabilmente aveva appreso dalla storia delle istituzioni giuridico-politiche europee e dalla rilettura operata dalla scienza politica europea e italiana, con particolar riferimento al pensiero di Mosca e Pareto<sup>57</sup>.

Nel discorso einaudiano sussiste la consapevolezza di un livello «ultimo» di legittimità, cioè *fondativo* e «*invisibile*», coincidente con quei «miti», «formule» e «dogmi» su cui si regge l'intero ordinamento istituzionale e sociale, e che sono per definizione, seppur temporaneamente, sottratti alla critica. Nell'unico saggio in cui tematizza e affronta esplicitamente il problema della legittimità, non a caso scritto all'indomani del referendum istituzionale che in Italia segnò il passaggio dalla monarchia alla repubblica, e cioè da un riferimento fondatore ad un altro, Einaudi sostiene che le «formazioni politiche» stabili «poggiano sulla base granitica di *miti* giuridicamente indefinibili, di alcune *parole* il cui significato è probabilmente impossibile precisare; di miti e parole nelle quali però si incarna la volontà del passato ed il consenso dei viventi». Questi miti sono spesso condensati in una «formula inavvertita [...] a cui nessuno obietta». In quanto collanti del legame sociale, queste «*formule*» e/o «*rituali*» sono «stati d'animo» che costituiscono la «base della legittimità». È così che le istituzioni sono accettate dalle «generazioni venture»<sup>58</sup>.

Da questa consapevolezza einaudiana circa la dimensione simbolica e fondativa dell'istituzionale, possiamo a questo punto trarre una delle possibili interpretazioni della sua ricerca del buon governo. Osservando il celebre affresco di Ambrogio Lorenzetti sugli *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*, e inserendone alcuni particolari nella raccolta *Il buon governo* (1954), Einaudi vi riconobbe probabilmente quel modello ideale di società a

<sup>57</sup> Questo aspetto è stato oggetto di approfondimento in P. SILVESTRI, *Law and Freedom: searching for good government. Five variations through Luigi Einaudi's Life and thought*, in P. HERITIER, P. SILVESTRI (eds.), *The ideal of Good government. Luigi Einaudi and the nexus between individual and society*, Leo Olschki, Firenze (forthcoming: 2012). Sulla dimensione simbolica dell'istituzionale, è opportuno fare rinvio a P. LEGENDRE, *Della società come testo. Lineamenti di un'antropologia dogmatica* [2001], tr. it. di P. Heritier, E. Scattolini, intr. di P. Heritier, Giappichelli, Torino 2005; e alla riformulazione del pensiero di Legendre operata da P. HERITIER, *Società post-hitleriane? Materiali didattici di antropologia ed estetica giuridica 2.0.*, Giappichelli, Torino 2009; ancora, cfr.: C. CASTORIADIS, *L'istituzione e l'immaginario* (1965), in *L'enigma del soggetto. L'immaginario e le istituzioni*, postfazione di F. Ciaramelli, Dedalo, Bari 1998, pp. 31-96; F. CIARAMELLI, *Istituzioni e norme. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 2006.

<sup>58</sup> L. EINAUDI, *Della paura* [1946], in *Riflessioni cit.*, pp. 223-26 (corsivi miei).

lungo ricercato e a lungo predicato. Nelle immagini del buon governo, Einaudi aveva forse trovato quella figura o «formula mediatrice» tra economico e istituzionale, globale e locale, pubblico e privato. Su queste immagini avrebbe voluto «fondare» la sua «società liberale». Questa fu una delle ultime tappe di un viaggio con tante soste e altrettante ripartenze: dalla «città divina» alla «polis periclea», dalle città medievali «del duecento e trecento» al «risorgimento italiano di Mazzini e di Cavour»<sup>59</sup>, sino al sogno di una nuova Europa.

A distanza di sei secoli, Einaudi sembra ripetere lo stesso gesto dei governanti di Siena che lo vollero *visibile*, sulle pareti del Palazzo Pubblico, quale peculiare riferimento fondatore del loro (buon) governo. Riaggiornando i contenuti di questo antico mito – anche attraverso la mediazione dell'*oikonomia*, il principio del *self-government* locale, la riflessione sulla globalizzazione e sulla ricostruzione delle istituzioni liberali – e perfettamente consapevole della funzione fondativa di miti riti e dogmi, l'allora Presidente della Repubblica sembra additarlo come una sorta di riferimento fondatore per una futura (buona) società europea e, tendenzialmente, globale.

Se questi riferimenti al simbolico e al mitico dovessero sembrare strani, basti qui considerare che lo stesso buon governo, attraversando un processo di continua traduzione-riscrittura – dal buon governo che la Pizia aveva promesso a Licurgo agli affreschi del Lorenzetti, dalla trattatistica sull'*oikonomia* e il buon governo della casa sino all'attuale «good governance» –, è un grande mito perennemente riattualizzato.

Ma prima di tornare nelle conclusioni su quest'ultima traduzione-riscrittura del mito del buon governo in *good governance*, e sui pericoli e opportunità che questo comporta, bisogna ora cominciare a saggiare l'attualità della lezione einaudiana.

### 3. Attualità del pensiero einaudiano: sussidiarietà e ruolo delle autonomie locali nello spazio di integrazione europea e globale

#### 3.1. Sussidiarietà e buon governo

Per muovere ad un esame del ruolo attuale, e potenziale, delle autonomie locali in prospettiva transnazionale, con particolare riferimento alla dimensione europea, risultano particolarmente fruttuosi alcuni spunti tratti dal discorso einaudiano<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in «Rivista di Storia economica», giugno 1942, p. 72.

<sup>60</sup> In tema si veda di recente, fra la molta letteratura disponibile, L. MALO, *Au-*

In primo luogo occorre evidenziare, quale punto di partenza, l'emersione di uno stretto legame fra modello di integrazione giuridica europea e nozione di buon governo. Come si è visto ampiamente nel paragrafo precedente, tale nesso è centrale nel pensiero einaudiano, nel quale il modello organizzativo-istituzionale è proprio concepito come strumento per servire la finalità del buon governo, ispirato all'azione etica e prudente del buon padre di famiglia e basato, al contempo, su un *ethos* locale, promanante dalla comunità di riferimento che di tale governo è la sede, per così dire, naturale.

L'idea che emerge con nitore, in tutto ciò, è che il governo debba esercitarsi con la massima vicinanza possibile rispetto al suo oggetto e tale è, con tutta evidenza, la *ratio* ispiratrice del principio di sussidiarietà, in tutte le sue anche più moderne declinazioni<sup>61</sup>.

Il legame è certamente già evidente per quella che possiamo definire la dimensione nazionale di tale principio, che segna l'evoluzione di molte strutture statali verso il decentramento, con assunzione di modelli intermedi tra un assetto propriamente federale ed un mero rafforzamento delle istanze regionali. In questo senso, e in piena conformità con il concetto einaudiano di buon governo, la sussidiarietà, e la valorizzazione che essa determina delle autonomie locali, è indiscutibilmente uno strumento di recupero degli equilibri istituzionali nel senso di un accresciuto pluralismo sociale<sup>62</sup>.

Si tratta infatti di operare, attraverso il principio, una progressiva riduzione delle funzioni statali, con parallelo recupero del ruolo delle comunità nello svolgimento di attività di interesse generale. Evolu-

*tonomie locale et Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2010. Per una ricostruzione in chiave comparatistica si veda anche A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo: profili comparati (Belgio e Italia)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

<sup>61</sup> In chiave storica non possono peraltro disconoscersi, alla radice del principio di sussidiarietà, ispirazioni di radice cattolica e liberale, che sono l'*humus* dello stesso pensiero einaudiano. Rinviamo alla ampia argomentazione svolta nel precedente paragrafo del presente lavoro, basti qui menzionare, da un lato, la dottrina sociale della Chiesa, con particolare riferimento alla Enciclica «Quadragesimo Anno» del 1931, e, dall'altro, i temi cardine del pensiero liberale riguardanti i limiti all'azione dello Stato e il primato etico della persona.

<sup>62</sup> Con la riforma del Titolo V della Costituzione realizzatasi con la Legge costituzionale n. 3/2001 l'ordinamento italiano si è configurato, come noto, come un sistema dal pluralismo istituzionale diffuso e differenziato. Gli enti territoriali minori (ossia i Comuni, le Province e le Città metropolitane) sono individuati, accanto allo Stato e alle Regioni, quali volano di detto pluralismo, e sono dotati di dignità costituzionale in quanto parti essenziali della Repubblica e della pluralità dei livelli di governo in cui essa si articola. In tema, fra i molti riferimenti possibili, cfr. B. BALDI, *Stato e territorio, Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003.

zione, questa, intimamente collegata con la scelta di allocare le funzioni pubbliche al livello istituzionale che risulti ragionevolmente più vicino ai cittadini destinatari degli effetti dell'azione.

Si tratta, in altre parole, del superamento della concezione di uno Stato pervasivo e «tutore» degli interessi locali, e della conseguente pretesa di eterodirezione dell'attività normativa. Il principio di sussidiarietà assume così, nella sua accezione verticale quale principio di organizzazione, tanto una dimensione statica, secondo la quale l'ente più vicino ai cittadini rappresenta il baricentro del sistema amministrativo, quanto una dimensione dinamica, quale fattore di flessibilità delle attribuzioni amministrative<sup>63</sup>.

Peraltro, del principio rileva anche e particolarmente una dimensione orizzontale, in relazione alla quale gli spunti derivanti dal pensiero einaudiano risultano particolarmente calzanti. In tale accezione, il principio si pone in particolare relazione con la stessa nozione di sovranità popolare<sup>64</sup>. La valorizzazione della capacità del popolo di organizzarsi e operare in una pluralità di formazioni segna certamente un superamento del «paradigma bipolare», secondo il quale esisterebbero due poli separati in contrapposizione ed una fondamentale distinzione tra soggetti attivi e passivi della potestà amministrativa. Nel momento in cui si riconosce ai cittadini il ruolo di soggetti autonomamente attivi nel perseguimento dell'interesse generale, si intende infatti erodere la tradizionale posizione di preminenza riconosciuta alla pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati: risulta, a questo punto, imprescindibile la ricerca di un nuovo paradigma pluralista, paritario e relazionale, invece che gerarchico e conflittuale, per garantire la piena realizzazione della persona umana.

Questa tendenza «policentrica» del sistema delle istituzioni riconduce d'altronde anche al rilevante fenomeno delle autonomie fun-

<sup>63</sup> È la sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale ad accreditare una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà dinamica, governata dal principio di leale collaborazione tra gli enti interessati. Nella sentenza si affronta il problema cruciale del riferimento all'interesse nazionale, «la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.».

<sup>64</sup> Nella dimensione orizzontale appare poi impossibile disgiungere il principio di sussidiarietà dalla operatività del principio di leale cooperazione, su cui si tornerà a breve. Il punto da cui partire è l'attribuzione della sovranità al popolo, che, come ribadito nella sentenza n. 106/2002 della Corte costituzionale, è in grado di organizzarsi e di articolarsi in una pluralità di formazioni, associazioni, organizzazioni ed istituzioni. È peraltro l'intera intellaiatura del testo costituzionale ad essere pervasa da questo ampio decentramento in cui molteplici appaiono i «catalizzatori» della sovranità popolare (si vedano in particolare gli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Carta Costituzionale).



zionali, che appaiono conferma ulteriore della consapevolezza che la statualità tradizionale non è in grado di dare risposte adeguate a tutte le istanze che un sistema produttivo complesso come quello contemporaneo inevitabilmente esprime<sup>65</sup>.

Questi rilievi appaiono ancor più calzanti se ci si confronta con la dimensione europea e sovranazionale della sussidiarietà.

Oggi, come noto, molto del discorso giuridico intorno alla integrazione europea si regge, oltre che sull'affievolimento del concetto di stato nazione, sulla affermazione di un modello di «*multilevel governance*»<sup>66</sup>. In un simile contesto, il principio di sussidiarietà ha assunto assoluta centralità nell'edificio normativo e istituzionale dell'Unione europea<sup>67</sup>. Ciò è vero fin dalla sua formalizzazione con il Trattato di Maastricht del 1992, con il quale la sussidiarietà è divenuto perno del sistema delle competenze concorrenti, operando in sinergia con altri principi quali in particolare la proporzionalità e la leale cooperazione<sup>68</sup>.

Ciò si è ulteriormente consolidato con la recente riforma deter-

<sup>65</sup> Si pensi ad esempio alla centralità, nel nostro ordinamento, delle Camere di commercio, enti che si pongono al crocevia fra privato e pubblico ed esprimono un legame importante fra l'economia e le istituzioni, tra lo sviluppo individuale dei territori e il tessuto unitario del nostro Paese. Il loro sviluppo si regge sul concetto di autonomia, che non è più necessariamente ancorato ad una rappresentanza generalizzata dei cittadini residenti su un dato territorio ma dà voce alle molteplici articolazioni sociali di cui è ricca la nostra società.

<sup>66</sup> Il riferimento va necessariamente ad un ampio dibattito sviluppatosi in dottrina a partire dagli anni Novanta e incentrato sulla *governance* e sulla logica multilivello. Si veda in tema, fra i molti riferimenti possibili, L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Tale dibattito è in certa misura confluito nel *Libro Bianco sulla governance*, del 25 luglio 2001, COM (2001) 429, in cui l'idea del decentramento è stata propugnata dalla Commissione come rimedio al deficit democratico dell'Unione europea.

<sup>67</sup> Sul principio e sulla sua valenza cardine per l'integrazione europea contemporanea, si veda in generale I. COOPER, *Subsidiarity and Autonomy in the European Union*, in L. W. PAULY W. D. COLEMAN, *Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 2008, pp. 234-258; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, fasc. 1, pp. 59-74; L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, fasc. 6, pp. 1457-1500; P.L. MATTA, *Il principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e l'Unione europea*, in *Nuove Autonomie*, 2000, fasc. 6, pp. 939-949.

<sup>68</sup> Sull'importanza del principio di leale cooperazione quale perno dell'integrazione europea si veda in particolare O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna, 2008.

minatasi con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che vede il principio guadagnare ulteriore centralità nel sistema normativo e istituzionale della UE, soprattutto attraverso un più accurato ed efficace meccanismo applicativo, demandato alla operatività di due Protocolli allegati al TUE<sup>69</sup>, e che vede altresì esplicitato un nesso diretto fra la sussidiarietà e la dimensione locale<sup>70</sup>. Sotto quest'ultimo profilo non può non sottolinearsi come rilevante, ai fini del presente discorso, proprio l'introduzione di una considerazione più diretta, da parte della Unione europea, per le articolazioni territoriali degli Stati membri. Una valorizzazione di tale dato testuale può infatti condurre ad una significativa cesura rispetto al tradizionale principio di indifferenza del diritto dell'Unione europea rispetto alla struttura costituzionale e amministrativa degli Stati membri<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Si veda in proposito la nuova formulazione dell'art. 5 c. 3 TUE, che recita: «Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo». Dunque l'operatività del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non può non essere vista congiuntamente al più generale potenziamento del ruolo dei parlamenti nazionali di cui al Protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

In tema si veda A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, fasc. 4, pp. 1119-1173; P. KIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, fasc. 1, pp. 77-83; J.V. LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity: Legal Options and Practical Limits*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, fasc. 3, pp. 429-452; A. MET-DOMESTICI, *Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2009, pp. 88-96.

In tema di sussidiarietà dopo la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona si veda in generale R. SCHÜTZE, *Subsidiarity After Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2009, fasc. 3, pp. 525-536.

Con particolare riferimento al legame fra sussidiarietà e riordino delle competenze dell'UE, si veda altresì O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze in Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 631 e ss.

<sup>70</sup> In questo senso deve essere intesa la nuova formulazione dell'art. 5 c. 3 TUE, laddove esso recita: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

<sup>71</sup> Sul principio di indifferenza e su elementi che evidenziavano una crisi del medesimo si veda già O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura

In questo quadro occorre poi menzionare l'esistenza di una promettente sinergia del principio di sussidiarietà con il principio di solidarietà, che costituisce a più riprese un riferimento innovativo nei principi e negli obiettivi del TUE riformato con il Trattato di Lisbona<sup>72</sup>.

In conclusione, quindi, ciò che emerge dalla descritta dinamica della cd. *multilevel governance*, imperniata sulla sussidiarietà e sulla logica della cd. *better regulation*, riecheggia del superamento, già preconizzato nel pensiero einaudiano, della stessa tradizionale nozione di sovranità e di una sua tendenziale assimilazione con la nozione di esercizio di competenza<sup>73</sup>: non più una nozione unitaria e granitica ma piuttosto ripartita e modulare, in cui risultano particolarmente valorizzabili le competenze locali.

Tali elementi appaiono già confortati dalla ricostruzione del qua-

di) *Regioni e Autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 269-286. Per un'analisi più radicalmente critica del principio, definito in termini di 'regional blindness' si veda S. WEATHERHILL, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union* in S. WEATHERHILL, U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and sub national Actors in Europe*, Portland, Hart Publishing, 2005.

<sup>72</sup> Riferimenti testuali debbono essere fatti alla nuova formulazione dell'art. 2 TUE, che recita: «Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini»; all'art. 3 c. 3 TUE, laddove esso recita: «[...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri [...]»; all'art. 3 c. 5 TUE, contenente un diretto riferimento «[...] allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli [...]». Significativo e promettente è indubbiamente il riferimento ad una dimensione non solo interstatale del principio, e la sua valorizzazione potenzialmente interindividuale legata alla sua affermazione in senso diacronico ed intergenerazionale.

Il tema pare particolarmente connesso con quello della autonomia territoriale e con il collegato ambito della coesione sociale. Sul punto si veda J. HOLDER e A. LAYARD, *Relating Territorial Cohesion, Solidarity and Spatial Justice*, in M. ROSS e Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 262 ss. Più in generale, sugli obiettivi di integrazione multilivello perseguiti mediante la politica di coesione economica, si veda L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

<sup>73</sup> Per lo sviluppo di tale concetto nell'alveo del diritto internazionale, e fra i molti riferimenti possibili, resta sempre attuale la ricostruzione della sovranità come 'esercizio di competenza' contenuta in J. TOUSCOZ, *Droit international*, PUF, Paris, 1994.

In tema si veda altresì T. BROUDE e Y. SHANY (eds.), *The shifting allocation of authority in international law: considering sovereignty, supremacy and subsidiarity: essays in honour of Professor Ruth Lapidoth*, Hart Publishing, Oxford, 2008.

dro normativo e istituzionale nazionale, ma si riflettono con particolare veemenza nel quadro di integrazione sovranazionale europea.

In esso si va infatti componendo un quadro di policentrismo istituzionale e normativo che attinge, particolarmente nella logica della *multilevel governance*, ai principi della sussidiarietà, alla logica della *better regulation*, al principio di leale cooperazione nonché, da ultimo, anche al principio di solidarietà: una congiunta operatività di principi che attinge certamente alle categorie einaudiane e che, a giudizio di chi scrive, dovrebbe trovare costantemente nel concetto di buon governo sviluppato da Einaudi il suo orizzonte ermeneutico.

### 3.2. Enti locali e proiezione globale

Giovandosi del quadro di fondo che si è tratteggiato, imperniato sul principio di sussidiarietà, la presente indagine può ora concentrarsi sulla crescente attitudine ad una proiezione globale ad opera degli enti locali.

Il pluralismo di rappresentanza di interessi, che si è visto volano per il superamento della sovranità statale e della sua tendenza accentratrice, permea di sé la dinamica fra globale e locale.

Il pensiero einaudiano è sul punto particolarmente incisivo laddove pone l'obiettivo di una diversità «nella patria una»<sup>74</sup>. Ne emerge una tensione verso il pluralismo e il policentrismo, ma anche verso il frazionamento dei poteri e l'abbattimento dei monopoli, altra idea guida del pensiero einaudiano orientato alla affermazione del buon governo.

In un simile quadro, la valorizzazione della dimensione locale assume ancora una volta un ruolo baricentrico, soprattutto attraverso il suo proiettamento oltre i confini dello stato nazione. Qui il pensiero einaudiano sul buon governo trova piena saldatura con le istanze federaliste e europeiste ed appare particolarmente attuale, nella misura in cui ha saputo preconizzare molte delle caratteristiche attuali del quadro di cooperazione transnazionale.

Giova a tal proposito ricordare come, secondo una impostazione ispirata al dogma della sovranità statale piena e incondizionata, lo stato tenda a conservare il potere esclusivo di gestire i rapporti con l'estero, con riluttanza nel riconoscere un diritto autonomo delle collettività locali in materia di relazioni esterne.

Oggi, peraltro, l'impianto tradizionale si è aperto a una crescente considerazione delle regioni e degli enti locali quali attori transna-

<sup>74</sup> Si veda in proposito anche la posizione dell'Einaudi polemistica espressa nell'articolo *Via il Prefetto*, su cui cfr. più ampiamente nei paragrafi precedenti.



zionali. I poteri e le forme di cooperazione transnazionale tra regioni sono meglio conosciuti e studiati, e non possono essere in questa sede che menzionati, stante l'articolatezza del discorso<sup>75</sup>. Maggiore attenzione merita invece la dimensione riconducibile alle collettività locali, di cui si conosce molto spesso solo e genericamente l'attività dei gemellaggi e, da qualche tempo, la cooperazione decentrata con i Paesi in via di sviluppo (PVS)<sup>76</sup>.

La collaborazione transnazionale determina accordi istituzionali tra gli attori direttamente interessati. Così le collettività locali possono affrontare, in maniera più efficace, tutta una serie di servizi pubblici, tramite lo scambio di esperienze e delle *best practices*. La solidarietà e l'integrazione tra le collettività locali europee viene rinsaldata attraverso la creazione di reti di sussidiarietà che sono al contempo presupposto dell'incremento della integrazione europea e strumento per la effettiva realizzazione della cittadinanza europea.

La cooperazione tra amministrazioni locali rappresenta spesso anche una vera e propria necessità funzionale, imposta dalla natura intrinseca dei problemi da affrontare: si pensi al caso emblematico di città confinanti che presentino interdipendenze nel settore dell'acqua o di altre risorse naturali o, più in generale, in materia ambientale.

Pertanto, e anche al di là di queste situazioni, l'esistenza di rapporti di gemellaggio tra città, pur estremamente risalente, risponde oggi ad una più complessiva evoluzione della comunità internazionale, nel senso di una intensificazione dei rapporti economici e sociali ai vari livelli delle amministrazioni sub-statali.

Nell'Unione europea, il ruolo degli enti locali si esprime nell'affermazione del principio dell'autonomia locale, nel partenariato istituzionale e in molte politiche comunitarie all'interno del Comitato delle Regioni<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Si veda in tema F. MARCELLI (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Giuffrè, Milano, 1998; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa* in *Le Regioni*, 2002, p. 936 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 555 ss.

<sup>76</sup> In tema si veda G. CAGGIANO, *Le relazioni transnazionali degli enti locali*, Ed. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma, 2005.

<sup>77</sup> Il Comitato delle Regioni (CdR), di cui fanno parte rappresentanti delle collettività regionali e locali, è stato storicamente previsto dal Trattato CE, oggi TFUE. Si tratta di un organo consultivo, che per la sua composizione di rappresentanti dei governi decentrati ha per obiettivo la riduzione del deficit democratico del processo decisionale comunitario. I membri sono nominati per un quadriennio dal Consiglio UE, che decide all'unanimità su proposta dei rispettivi Stati membri. Il loro mandato è rinnovabile, non sono vincolati da alcun obbligo di rappresentanza dell'Ente o dello Stato di appartenenza ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza e nell'interesse generale della Comunità. Quanto alla composizione delle delegazioni nazio-

Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno enti di governo locale che affrontano attività di rilievo comunitario o comunque collegate all'evoluzione dell'integrazione europea. In tutti gli ordinamenti nazionali l'unità amministrativa di base tende a coincidere con il territorio di un ente locale, ma la maggior parte degli Stati membri ha più livelli di governo decentrato. I principi per la ripartizione delle competenze sono sanciti dalle costituzioni, che affermano il principio della autonomia locale e il ruolo degli enti locali.

Come visto nel paragrafo precedente, il diritto dell'Unione europea incorpora l'autonomia locale nella sua qualità di principio generale, così come risulta dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Il principio di sussidiarietà, come si è parimenti visto, costituisce, anche al di là del suo originale ruolo di ripartizione delle competenze, vera e propria base dello spazio regionale e locale all'interno del processo decisionale europeo, legandosi intimamente allo stesso concetto di cittadinanza europea.

In questo contesto, attraverso numerosi programmi europei di cooperazione transnazionale, i nessi di un vero e proprio sistema reticolare sono stati introdotti e promossi attivamente dall'Unione europea, già a partire dagli anni '90<sup>78</sup>.

Ciò che emerge pertanto è, almeno in potenza, un principio di personalità di diritto dell'Unione europea degli enti locali: concetto che certamente riconduce all'idea einaudiana secondo la quale per realizzare una comunità di diritto incentrata sui cittadini e sul reticolo dei loro diritti e doveri è essenziale muovere dal rafforzamento del ruolo degli enti locali<sup>79</sup>.

nali nel CdR, vi sono state scelte differenti, a conferma della rilevata eterogeneità delle articolazioni regionali e locali presenti nei vari Stati membri. Occorre ricordare che la pari dignità tra Regioni ed Enti locali è certamente un elemento di cultura giuridica comune agli Stati membri; peraltro l'estensione della *membership* ai rappresentanti delle collettività locali è stata voluta in particolar modo dagli Stati membri che non hanno un'organizzazione regionale, al fine di garantire, in ogni caso, la rappresentanza dei vari livelli di governo decentrato. In tema si vedano, fra i molti riferimenti possibili, J. NERGELIUS, *The Committee of the Regions Today and in the Future - A Critical Overview* in S. WEATHERHILL, U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Hart Publishing, Portland, 2005, pp. 119 ss.; C. SANNA, *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in A. LANG e C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 1 ss.

<sup>78</sup> Si tratta soprattutto del programma INTERREG, del Programma URB-AL, del programma MED-URBS, del programma LIFE Paesi Terzi, del programma ECOS-OUVERTURE di Cooperazione Interregionale Esterna e del programma di aiuto ai gemellaggi.

<sup>79</sup> Non si tratta solo di limitare l'intervento comunitario ai casi in cui l'attività

Peraltro la valorizzazione degli enti locali è propria anche del contesto di cooperazione incentrato sul ruolo del Consiglio d'Europa, in cui è stato previsto un quadro giuridico dei rapporti di vicinato (transfrontalieri) e dei rapporti che riguardano tutti gli enti locali (interterritoriali)<sup>80</sup>. Si tratta dell'elaborazione di regole quadro sul diritto delle collettività locali a concludere degli accordi e sullo *status* giuridico di tali accordi conclusi tra collettività appartenenti a Stati diversi<sup>81</sup>.

Non può poi essere trascurato il riconoscimento del rilievo delle autonomie locali avvenuto anche in un contesto internazionale universale quale è quello delle Nazioni Unite. In particolare la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), tenuta a Rio de Janeiro nel 1992, ha riconosciuto, per la prima volta, gli Enti locali quali soggetti portatori di diritti e doveri istituzionali nella strategia internazionale dello sviluppo sostenibile<sup>82</sup>.

statale non risulti sufficiente a raggiungere lo scopo prefissato, per escludere casi di eccessiva invadenza comunitaria. Altrimenti, in senso opposto, le Autorità regionali e locali incontrerebbero, come insormontabile ostacolo, la posizione di alcuni Stati membri, che invocano il principio di sussidiarietà per proteggere la loro sovranità.

<sup>80</sup> In tema si veda A. ZARDI, *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e Autonomie territoriali*, cit., p. 405 e ss.

<sup>81</sup> Si tratta ormai di un principio riconosciuto nella *Carta europea dell'autonomia locale* del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985, ossia il primo strumento giuridico multilaterale che definisce e garantisce i principi dell'autonomia locale e della sussidiarietà. L'art. 10 recita: «1. Le autorità locali avranno diritto, nell'esercizio dei loro poteri, a cooperare e, nell'ambito della legge, formare consorzi con altre autorità locali per eseguire compiti di comune interesse. 2. Il diritto delle autorità locali di appartenere ad un'associazione per la protezione e promozione di comuni interessi e di appartenere ad un'associazione internazionale di autorità locali sarà riconosciuto in tutti gli Stati. 3. Le autorità locali, avranno diritto, nelle condizioni previste dalle leggi, a cooperare con i loro omologhi negli altri Stati».

La *Carta europea dell'autonomia locale* è recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 439 del 30 dicembre 1989 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1990) e attua il principio secondo cui «la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 della Costituzione). La *Carta* prevale su ogni legge interna, poiché prevale la legge di ratifica di un trattato internazionale.

<sup>82</sup> Nel Capitolo 28, la partecipazione e la cooperazione delle Autorità locali è riconosciuta come determinante per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 21 a livello locale.

Successivamente, è stata la Conferenza Habitat II (Istanbul, 3-14 giugno 1996) a fornire l'opportunità di una vera e propria strategia generale in materia. Così, la Dichiarazione finale della Conferenza adotta un approccio globale concertato verso i problemi più gravi delle città, quali la inadeguatezza delle risorse finanziarie, i crescenti livelli di disoccupazione, l'aumento dei «senza fissa dimora» e degli insedia-

Infine uno sviluppo del sistema di cooperazione transnazionale degli Enti locali viene svolto dalle Associazioni delle Autorità Locali e dalla cooperazione decentrata e transnazionale europea<sup>83</sup>.

Da questo panorama emerge pertanto, pur a livelli e con modalità ed intensità eterogenee, una crescente rilevanza dell'attività transnazionale degli enti locali: ciò evidenzia in conclusione la formazione di una struttura reticolare che ben si presta ad essere posta in relazione con la tematica del buon governo.

### 3.3. Paradigma reticolare e good governance

Le menzionate tendenze relative alle autonomie locali, rivelano dunque l'emersione di un nuovo paradigma che può essere connotato come reticolare, orizzontale e pluralistico e che riconduce al fulcro del dibattito più attuale sulla cosiddetta *governance* internazionale.

Negli ultimi anni l'espressione «rete di città» è entrata prepotentemente nel linguaggio economico-sociale e istituzionale, in parallelo con lo sviluppo delle reti telematiche. In tale senso è stato evidenziato il ruolo strategico dei collegamenti reticolari tra centri urbani, su scala regionale, nazionale e mondiale, in relazione a rilevanti funzioni pubbliche, fra le quali trasporto, comunicazione, ricerca e cultura<sup>84</sup>.

Nel processo di globalizzazione, le economie locali tendono dunque a svilupparsi in direzioni transnazionali anche al di là di qualsiasi contiguità fisica. Dal punto di vista istituzionale, l'economia di rete accelera ed evidenzia la crisi dello stato nazionale accentrato,

menti abusivi. Il Piano di azione è, nella sostanza, un compendio articolato di azioni ed un affresco delle prospettive delle città verso il nuovo Millennio.

Le Nazioni Unite hanno perseguito, per questa via, un importante rilancio: un'Agenda dello sviluppo sostenibile, articolata, arricchita e differenziata, attraverso il coinvolgimento diretto delle città e dei loro abitanti (oltre che degli altri soggetti interessati, quali imprese, ONG, comunità scientifica, ecc.). È certamente questa la migliore metodologia per consentire una efficace azione internazionale e la diffusione di una cultura universale della città, con parametri prestabiliti ed impegni di azione e di sviluppo.

<sup>83</sup> A livello internazionale, maggiormente rappresentative sono l'*International Union of Local Authorities* (IULA) e la Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU), che hanno in corso avanzati negoziati per l'unificazione. A livello europeo devono essere menzionati il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), *Eurocities* e l'Unione delle Capitali dell'Unione Europea (UCUE).

<sup>84</sup> In tema si veda G. CAGGIANO, *Networking e i gemellaggi delle regioni* in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 147 e ss.



ponendosi come alternativa alla tradizionale struttura istituzionale-amministrativa di tipo gerarchico e centralistico. Rispetto ai tradizionali modelli gerarchici, l'organizzazione a rete riduce i costi e accresce i benefici, ha un carattere aperto e flessibile, responsabilizza gli attori, consente un processo emulativo competitivo e integrativo.

La rete rappresenta insomma il meccanismo di interconnessione fra locale e globale che determina la deterritorializzazione delle attività economiche. Le reti sovranazionali, regionali e funzionali collegano sistemi e sottosistemi (enti locali, imprese, strutture associative e intermedie, istituzioni di servizio, centri di ricerca e di formazione) e attraversano quindi le tradizionali competenze degli stati arricchendo il panorama istituzionale e normativo offerto dalla ricostruzione classicamente intergovernativa del diritto internazionale. L'evoluzione dei nuovi strumenti giuridici di cooperazione transfrontaliera, decentrata o interterritoriale, configura pertanto il consolidamento di un modello che attinge, su base paritaria, alle categorie del diritto privato e del diritto pubblico, saldando in sé le tradizionali accezioni di 'internazionale' e 'transnazionale'.

Non può sfuggire, a questo punto, il collegamento con il pensiero di Luigi Einaudi, e con il contributo che esso può dare all'affermazione di un nuovo paradigma, che per brevità può essere indicato come quello della *governance* multilivello: l'esame compiuto del quale trascende evidentemente l'economia del presente lavoro, trattandosi di paradigma che investe potentemente, insieme alle tradizionali categorie del diritto, nazionale ma soprattutto internazionale, l'intera ricostruzione della società contemporanea.

Come prima conclusione è peraltro possibile evidenziare, facendo proprio un certo portato del pensiero einaudiano, che detta *governance* può trovare pienezza di legittimità solo qualora sappia presentarsi davvero come *good governance*, ispirata al crisma diffuso del buon governo: etica, policentrica, plurirappresentativa, sensibile veicolo di diversi interessi, valori e identità e della complessità della società contemporanea.

Da quanto visto emerge altresì il ruolo centrale del principio di sussidiarietà. Esso, rinforzato dalla congiunta operatività con altri principi quali la leale cooperazione e la solidarietà, acquisisce, accanto e oltre alla sua connotazione come strumento tecnico, giuridico e certamente anche politico, una specificità che si potrebbe definire 'etico-antropologica'. Tale specificità appare capace di favorire il continuo ritorno all'unità armonica della complessità e della diversità, ciò che resta il miglior paradigma possibile per ricomporre il solo apparente conflitto fra locale e globale.

#### 4. Conclusioni: tornare a Einaudi

Come si è detto, nel contemporaneo paradigma della (*good*) *governance* sono insiti i germi per una riscrittura dell'antico mito del buon governo. Tuttavia, bisogna essere consapevoli che in tale opera si insinua il rischio di una riduzione del concetto a *slogan* legittimante: ciò avviene in quelle declinazioni della *good governance* ove l'insistenza sugli aspetti procedurali pretende di risolvere in essi la garanzia, e la portata, del buon governo. Il che genera una pericolosa equazione fra aspetti di efficienza procedurale ed elementi valoriali, alimentando il mito della proceduralizzazione e la sua consistenza di paravento rispetto alle scelte sostanziali dettate dal potere economico e politico<sup>85</sup>.

Per alcuni versi la riflessione einaudiana sul buon governo ci rende edotti anche di questo, e ciò non solo attraverso l'ammonimento secondo cui ogni generazione deve riproporsi l'eterno problema del «come preservare quel bene supremo che è la libertà dell'uomo»<sup>86</sup>. Ma anche attraverso il monito contrario alla riduzione del buon governo alla mera efficienza dei risultati e delle procedure che incarnano le pratiche di governo. Ciò nella consapevolezza che al piano scientifico, economico, politico e giuridico di ogni discorso non può che sovrapporsi il piano simbolico, mitico, metaforico, narrativo.

Da questo punto di vista, il problema non è il «dogma» o il «mito» in quanto tali, che, come abbiamo visto, sono individuati da Einaudi quali sorgenti o risorse simboliche dell'istituzionale. Il vero problema è, per riprendere le parole conclusive de *Il mito dello stato sovrano*, quando il mito si fa «idolo», con pretese di assolutezza e perfezione che, come tali, non lasciano spazio alla critica. Il buon governo di Einaudi non ha invece alcuna pretesa di perfezione, né persegue un fallace sogno di paradiso in terra. È solo l'auspicio di un mondo non perfetto ma perfettibile, in virtù della capacità di mantenere viva la *tensione costitutiva* tra cielo e terra, «spirito» e «materia». E qui che le immagini del buon governo possono presentarsi, per riprendere una locuzione einaudiana, come efficace «formula mediatrice fra le piccole patrie spirituali e l'unità del mondo economico».

La forza di tale formula emerge chiaramente anche e soprattutto con riferimento alla tematica dell'integrazione europea: in essa, come

<sup>85</sup> Su questo punto si v. A. ANDRONICO, *Governance*, in B. MONTANARI (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 2009, pp. 237-263, spec. p. 262.

<sup>86</sup> L. EINAUDI, *Il nuovo liberalismo* (1945), in *Riflessioni*, cit., p. 119.

si è visto, le immagini «del buono e del cattivo governo» paiono ancora capaci di dare un notevole contributo, mediate come sono dal principio di sussidiarietà, di leale cooperazione e di solidarietà<sup>87</sup>.

Da ciò discende un paradigma potenzialmente nuovo, che segna al contempo un ritorno all'immagine del ciclo pittorico del Lorenzetti. Costante rappresentazione del problema del buon governo e del mal governo, esso fa efficace uso dei diversi registri e 'linguaggi' dell'umano: teologico, politico, giuridico, economico, storico, architettonico-urbanistico, simbolico, allegorico, narrativo, musicale, ed è pertanto testimonianza emblematica della complessità dell'umano.

La rilevanza di questo affresco ci pare ripensabile anche in virtù della sua portata antropologica: per la sua possibilità di assurgere a struttura che connette, rendendo possibile l'incontro tra uomini. Del resto, e in conclusione, tale opera è forse la più nota rappresentazione di quell'esperienza medievale dei *comuni* (o del «modello comunale», nello specifico senese) che l'Italia seppe generare e far fecondare, spargendone i semi in tutta Europa<sup>88</sup>. *L'Europa delle città*, con le sue piazze – emblema dello spazio pubblico – e le sue vie di comunicazione, l'Europa dell'incontro-scontro tra civiltà, culture, costumi, persone e merci<sup>89</sup>.

Pertanto l'indagare, anche in chiave contemporanea, le caratteristiche e l'evoluzione del modello di integrazione europea significa, in ultima analisi, confrontarsi in permanenza con il problema del buon governo. Il mistero del suo fondamento, nel suo rispecchiamento pittorico come nella riflessione einaudiana, riconduce, in fondo, alla continua interrogazione dell'uomo, sempre in bilico tra buono e cattivo governo.

<sup>87</sup> Cfr. J. FRIVALDSZKY, *Good Governance and Right Public Policy*, in P. HERTIER e P. SILVESTRI (eds.), *The ideal of good government. Luigi Einaudi and the nexus between individual and society*, Leo Olschki, Firenze (forthcoming: 2012).

<sup>88</sup> Fra i tanti studi in materia ci si può utilmente riferire a J. LE GOFF, *La città medievale*, Giunti, Firenze 2011.

<sup>89</sup> Per una recente ripresa del modello dell'Europa delle città si veda G. MARRAMAO, *op. cit.*, pp. 187-205.